

**FACULDADES INTEGRADAS**  
**“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O VOTO SECRETO NAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS E SUA  
INCOMPATIBILIDADE COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Fabiano Tavares Marques

Presidente Prudente/SP

2007

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O VOTO SECRETO NAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS E SUA  
INCOMPATIBILIDADE COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Fabiano Tavares Marques

Monografia apresentada como requisito parcial de  
Conclusão de Curso para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito, sob orientação do Professor  
Jefferson Fernandes Negri.

Presidente Prudente

2007

# **O VOTO SECRETO NAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS E SUA INCOMPATIBILIDADE COM O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Monografia aprovada como requisito  
parcial para obtenção do Grau de  
Bacharel em Direito.

Jefferson Fernandes Negri

Presidente Prudente, de Novembro de 2007

A inteligência sem amor, te faz perverso.  
A justiça sem amor, te faz implacável.  
A diplomacia sem amor, te faz hipócrita.  
O êxito sem amor, te faz arrogante.  
A riqueza sem amor, te faz avaro.  
A docilidade sem amor te faz servil.  
A pobreza sem amor, te faz orgulhoso.  
A beleza sem amor, te faz ridículo.  
A autoridade sem amor, te faz tirano.  
O trabalho sem amor, te faz escravo.  
A simplicidade sem amor, te deprecia.  
A oração sem amor, te faz introvertido.  
A lei sem amor, te escraviza.  
A política sem amor, te deixa egoísta.  
A fé sem amor, te deixa fanático.  
A cruz sem amor se converte em tortura.  
A vida sem amor... não tem sentido.

Autoria desconhecida

Dedico este trabalho ao meu  
falecido Pai, pessoa notável  
pela sua generosidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por todas suas dádivas.

Agradeço ao meu falecido Pai, Honorato José Marques, que me deixou a maior herança que um pai pode deixar ao seu filho, seu exemplo de vida.

Agradeço a minha Mãe, Ilda Tavares Marques, que dedicou os melhores dias de sua vida para que os meus sonhos fossem realizados.

Agradeço a minha namorada, Jerusa Bressan dos Anjos, por seu amor e compreensão.

Agradeço a minha futura enteada, Gabriela Bressan dos Anjos Oliveira, pelo carinho que recebo todos os dias.

Agradeço aos Professores que compõem esta banca, por honrarem este humilde trabalho e por terem enriquecido minha vida acadêmica.

Agradeço também ao meu orientador, o Professor Dr. Jefferson Fernandes Negri pela efetiva contribuição para a conclusão deste trabalho, pela sabedoria, atenção e paciência.

## RESUMO

Neste trabalho o autor aborda as previsões constitucionais de votação secreta nas deliberações legislativas e sua compatibilidade com o Estado Democrático de Direito. Reflete que tais previsões são muitas vezes ampliadas de forma inconstitucional pelas Constituições Estaduais e os respectivos Regimentos Internos das Casas Legislativas, não obstante tenha concentrado a pesquisa somente nas previsões constitucionais. Questiona a efetividade da representatividade em tais situações, pois o voto secreto promove a não identificação das decisões parlamentares individualmente. Assevera que muitas previsões são conferidas com o fundamento de prerrogativas necessárias para o exercício das funções legislativas com independência, todavia, analisa se tais expedientes ainda são pertinentes no atual estágio da democracia brasileira. O estudo propõe que tais previsões são prescindíveis, pois as instituições políticas brasileiras estão muito mais sólidas e os parlamentares possuem muitas outras prerrogativas capazes de permitir o exercício de suas funções legislativas com total autonomia. Ademais, a extinção da votação em secreto nas deliberações legislativas amplia a representatividade, pois permite que a sociedade em geral tenha acesso às decisões dos representantes. Desta forma, uma vez aprovada a Proposta de Emenda Constitucional que extingue o voto secreto nas deliberações legislativas, haverá inegável vitória da democracia e até mesmo combate à corrupção.

**Palavras-chave:** Voto Secreto. Deliberações Legislativas. Democracia.

## ABSTRACT

In this work the author approaches the constitutional foresight of secret election in legislative deliberations and its compatibility to Law Democratic State. It reflects such foresights are many times enlarged in an unconstitutional way by State Constitutions and the Legislative House Intern Regiments; nevertheless it has concentrated the research only in constitutional previsions. It argues the representative effectiveness in such situations, because the vote promotes the non-identification of the individually parliamentary decisions. Asserts that many previsions are granted with the statement of necessary prerogative to the exercise of legislative functions with independence, however, analyzes if these expedients are still relevant in nowadays Brazilian democracy. The study proposes this previsions are dispensable, because the Brazilian political institutions are much more solid and the legislative officers have many other prerogatives able to allow the exercise of its legislative functions with total autonomy. Moreover, the extinction of secret election in legislative deliberations enlarges the representative, because allows the general society to have access to the representative decisions. This way, once approved the Constitutional Amendment Proposal which extinct the secret vote in legislative deliberations, there will be undeniable democracy victory and even combat to corruption.

**Key-words:** Secret Vote. Legislative Deliberations. Democracy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a. C. – Antes de Cristo

Art. – Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

EC – Emenda Constitucional

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

§ – Parágrafo

§§ – Parágrafos

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 DEMOCRACIA</b> .....	12
2.1 Conceito.....	12
2.2 Origem.....	13
2.3 Formas de Democracia.....	14
2.3.1 Democracia direta.....	14
2.3.2 Democracia indireta.....	15
2.3.3 Democracia semidireta.....	16
2.4 Da Representação.....	16
2.5 Estado Democrático de Direito.....	17
2.6 Conclusão do Capítulo.....	18
<b>3 MANDATO POLÍTICO REPRESENTATIVO</b> .....	21
3.1 Origem.....	21
3.2 Mandante e Mandatário.....	22
3.3 Características.....	22
3.3.1 Geral.....	23
3.3.2 Livre.....	24
3.3.3 Independente.....	25
3.3.4 Temporário.....	26
3.3.5 Irrevogável.....	26
3.3.6 Irresponsável.....	27
3.3.7 Intransferível.....	28
3.3.8 Indelegável.....	29
3.3.9 Renunciável.....	29
3.3.10 Remunerável.....	30
3.4 Finalidade.....	31
3.5 Conclusão do Capítulo.....	31

<b>4 PODER LEGISLATIVO</b> .....	34
4.1 Origem.....	34
4.2 Das Atribuições.....	35
4.3 Da Crise Legislativa.....	35
4.4 Poder Legislativo x Poder Executivo.....	37
4.5 Das Deliberações.....	38
4.5.1 Do Processamento.....	38
4.5.2 Modo de votação.....	40
4.5.2.1 Voto ostensivo.....	41
4.5.2.1.1 Simbólico.....	42
4.5.2.1.2 Nominal.....	42
4.5.2.2 Voto secreto.....	43
4.6 Conclusão do Capítulo.....	45
<b>5 VOTO SECRETO NAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS</b> .....	47
5.1 História.....	47
5.2 Previsões Constitucionais.....	50
5.3 Fundamento.....	53
5.4 Princípio da Publicidade.....	54
5.5 Agentes Políticos.....	56
5.6 Independência e Imunidades Parlamentares.....	57
5.7 Desvio de Finalidade.....	61
5.8 Proposta de Emenda Constitucional.....	62
5.9 Eleições e Reeleição.....	64
5.10 Conclusão do Capítulo.....	65
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	67
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	71

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho enfocou um dos maiores pilares da democracia, senão o maior, qual seja, a efetividade da representatividade, base do atual Estado Democrático de Direito brasileiro, voltado ao voto secreto dos parlamentares nas deliberações legislativas.

O tema proposto, por sua vez, demonstra-se atual e pertinente, especialmente diante das alterações que se deseja promover através de Proposta de Emenda Constitucional que tramita no Congresso Nacional. No entanto, a questão chega até a imprensa através de sucessivos escândalos no cenário político, onde parlamentares envolvidos em corrupção são absolvidos após serem julgados por seus pares, através do voto secreto.

O que se observa é que existe certa carência em relação a pesquisas que abordem o assunto de forma científica, sobretudo porque a abordagem não se limita à simples observância do direito positivo. Faz-se necessário um estudo muito mais abrangente, que envolva a própria estrutura política do Estado brasileiro, sua evolução histórica e demais contextos, para que ao final se possa concluir sobre as alterações propostas.

A pesquisa objetivou compreender o porquê das previsões constitucionais, e se os respectivos fundamentos persistem até os dias atuais. Para tal desiderato, lançou-se mão, em princípio, de uma análise da Democracia, da definição de Estado Democrático de Direito. Após, passou-se ao estudo das características do mandato parlamentar, do Poder Legislativo e seus modos de votação, para só então adentrar no ápice da discussão.

Essencialíssimo o Poder Legislativo para o desenvolvimento da própria democracia, sendo o parlamentar indispensável à estrutura de representação da vontade geral. Conseqüentemente é normal e necessário que se conceda, aos membros deste Poder, prerrogativas adicionais, indispensáveis para a sua independência e desenvoltura no desempenho de suas funções. E o voto secreto nas deliberações legislativas teve esta finalidade.

Após a análise de todas estas perspectivas, o autor conduz-nos a repensar o instituto do voto secreto nas deliberações legislativas, e o próprio Poder Legislativo nesse contexto.

É mister ressaltar que: o âmbito de trabalho se restringirá às previsões constitucionais, ou seja, voltado ao Poder Legislativo Federal, não abarcando suas previsões regimentais e nem mesmo os demais Poderes Legislativos da Federação, apenas episodicamente. Tal ressalva torna-se importante para a distinção das terminologias utilizadas durante todo o trabalho.

Importante ressaltar que o presente estudo não teve a pretensão de determinar o certo ou o errado, mas apenas permitir a reflexão sobre o tema, através de uma análise das questões envolvidas e conseqüentemente a formação de uma opinião, até porque não foi o objetivo esgotar todo o tema, mas sim de focá-lo principalmente em relação à efetividade da representatividade em um Estado Democrático de Direito.

## 2 DEMOCRACIA

### 2.1 Conceito

O vocábulo democracia surgiu na antiga Grécia. Neste sentido observemos a lição de Kelsen:

O significado original do termo 'democracia', cunhado pela teoria política da Grécia antiga, era o de 'governo do povo' (demos=povo, kratein=governo). A essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio da liberdade no sentido de autodeterminação política. (2000, p. 140)

Democracia é uma forma de governo, onde o povo decide as questões de Estado, ainda que indiretamente, mas livremente, onde o poder de decisão de cada cidadão é igual, prevalecendo assim a vontade da maioria. Por tanto só o povo dá legitimidade ao governo, subtendendo que o mesmo é quem melhor pode reconhecer suas necessidades. Desta forma, Lincoln sintetizou tal conceito, na seguinte expressão: "democracia é o governo do povo, pelo o povo, para povo" (SILVA, 2000, p. 130).

Outra definição que merece destaque:

A democracia representa na vastidão dos séculos um sonho acalentado pela humanidade, transmitido de geração em geração através dos tempos, e assinalando a marcha para a liberdade, a tolerância e a justiça social. A democracia não é uma classe, nem uma facção, nem um privilégio; é a nação proprietária do governo, o direito de escolha dos representantes populares, o poder organizado da opinião nacional'. (FERREIRA, 1998, p. 84)

Para atingir a finalidade precípua de atender as necessidades do povo, o instituto da democracia exige um mínimo de cultura, por parte deste mesmo povo. Pois, sem esta condição, o povo é presa fácil de articuladores de opinião pública.

Ocorrendo assim, situações onde a maioria foi manipulada pela minoria dominante, ou seja, países formalmente democráticos.

## 2.2 Origem

Foi na antiga Grécia onde ocorreram as primeiras manifestações concretas de governo democrático, por volta de 509 a. C. na Cidade-Estado (*Polis*) de Atenas, promovidas pelas reformas de Clístenes, considerado fundador da democracia ateniense.

Na época, a democracia foi praticada na forma direta, também conhecida como democracia clássica, pois os próprios cidadãos decidiam as questões de Estado, através de assembleias (*Ecclesia*) realizadas na praça (*Ágora*), que simbolizava o atual Parlamento. E as decisões abrangiam o exercício dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judicial.

Tudo isto só era possível, pois a condição geográfica da Grécia promovia o surgimento de pequenas comunidades, limitando a extensão territorial e populacional das Cidades-Estados. Ademais, em Atenas não participava da assembleia toda a população, somente os cidadãos (*Eupátridas*), excluindo-se assim as mulheres, os estrangeiros (*Metecos*) e os escravos. É o que ensina Ferreira Filho:

[...] somente era considerado cidadão ateniense o homem, filho de pai ateniense e de mãe filha de pai ateniense. Era, pois, o sangue que determinava a cidadania. Excepcionalmente, por deliberação da assembleia, era concedida a qualidade de cidadão a quem não preenchesse esses requisitos. (2001, p. 5)

Assim, o próprio Ferreira Filho (2001, p. 5) traz um levantamento curioso. Atenas, neste período, tinha população constituída de aproximadamente 300.000 pessoas, destes apenas 40.000 eram considerados cidadãos, ou seja, apenas 13% da população.

Bonavides (2006, p. 289) adverte que alguns autores mais rigorosos afirmam que não houve na Grécia democracia verdadeira, em razão da existência de

castas sociais, como a própria escravidão, e estes autores a denominaram de democracia minoritária ou aristocracia democrática, paradoxalmente.

Apesar das críticas, desconhece-se melhor forma de organização de poder. E foi sobre esta realidade que grandes pensadores como Aristóteles e Platão estabeleceram os seus estudos a respeito.

Outro fator importante, os atenienses em especial consideravam a participação efetiva na vida pública, um bem maior, de valor inestimável. Tanto que a antiga Grécia é o berço histórico dos atuais ideais políticos na maioria das Nações, tais como: a democracia, a igualdade, a liberdade, a justiça, entre outros.

## **2.3 Formas de Democracia**

Existem três formas pelas quais o povo participa do governo, classificando-as como democracia: direta, indireta e semidireta.

### **2.3.1 Democracia direta**

É a forma pela qual o povo participa das decisões do Estado, dispensando a figura de qualquer representante, ademais o povo pode ser considerado ao mesmo tempo governante e governado. No entanto, conforme supracitado, a democracia direta surgiu junto com o ideal democrático na antiga Grécia, e isto só foi possível devido o tamanho das Cidades-Estados e a divisão da sociedade em classes sociais (*Castas*), onde os então considerados cidadãos tinham disponibilidade de tempo para se dedicar a maior parte do tempo a vida pública.

Hoje, no Brasil existem instrumentos que permitem a participação direta do povo no governo, sendo estes:

- a) Iniciativa popular: é o instrumento pelo qual o povo apresenta projetos de lei ao legislativo;
- b) Referendo popular: é o instrumento que utiliza a consulta popular feita através de votação, referente a projetos de leis já aprovados pelo legislativo para que o mesmo seja aprovado ou rejeitado pelo povo;
- c) Plebiscito: é o instrumento semelhante ao referendo popular, diferindo quanto ao objeto de consulta. Aqui a consulta é feita antes da existência do projeto por parte do legislativo.

No entanto, estes três instrumentos devem atender os requisitos legais.

### **2.3.2 Democracia indireta**

A democracia indireta é também conhecida com democracia representativa, e surgiu como uma forma de solução frente aos novos desafios enfrentados pelo Estado em evolução. Nesse sentido afirma o autor Silva em sua definição de democracia indireta:

Democracia indireta, chamada democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente. (2000, p. 140)

Todavia, de certa forma, a democracia indireta foi um retrocesso frente aos ideais propostos pela democracia originária, ou seja, a democracia direta. Este retrocesso ocorre em função das falhas no mecanismo de representação, como se observará após a próxima seção. Ademais, atualmente a democracia indireta é a forma mais comumente utilizada pelas Nações modernas, devido às diversas dificuldades supracitadas.

### 2.3.3 Democracia semidireta

A democracia semidireta é de fato a democracia indireta com alguns institutos de participação direta do povo no governo. Por tanto, o modelo brasileiro é o da democracia social, participativa e pluralista, estabelecida pelo Art. 1º, da CF/88. Destacando-se o texto do parágrafo único que diz: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (original não grifado)

Os três institutos citados como democracia direta são utilizados pelo Estado brasileiro, ou seja, a iniciativa popular, o referendo popular e o plebiscito. Estes institutos permitem uma participação mínima, não permitindo qualquer autonomia por parte do povo, sendo quase que uma participação simbólica.

## 2.4 Da Representação

Conforme já explanado, o Brasil constitui-se uma democracia semidireta, mas na prática predomina a democracia indireta, através da representação política.

O que é representação?

Num conceito clássico, diz Jellinek (1943) apud Ferreira Filho (2001, p. 64) que: “se entende por representação a relação de uma pessoa com outra, em virtude da qual a vontade da primeira se considera como expressão imediata da vontade da última, de modo que juridicamente aparecem como uma só pessoa”.

Assim, pode-se interpretar que a vontade do representante é a vontade do representado. No entanto, tal conceito, ainda que juridicamente correto, politicamente não o é necessariamente. Pois para que de fato fosse possível a representação política, seria necessário conhecer previamente a opinião dos representados, e tal consulta efetivamente não ocorre. É o que observa Matos:

O princípio da maioria democrático, mesmo quando há amplo sufrágio, em uma democracia representativa é mitigado, pois não há garantias de que a decisão majoritária do governo representativo seja a mesma decisão majoritária dos seus eleitores. (2002, p. 77)

Então, o termo mais adequado para tal forma de democracia é democracia indireta, e não representativa, pois na maioria das vezes não ocorre a representação política, e sim apenas jurídica. Ou seja, em regra, não se decide sobre questões de Estado, ou governo, e sim quem as decidirão, independente da vontade dos representados.

## **2.5 Estado Democrático de Direito**

A princípio, como forma de limitar os poderes dos governantes, na maioria monarcas, criou-se o Estado de Direito. E a partir de então, o Estado deveria se submeter à lei, intervindo o mínimo possível na sociedade, com o objetivo de manter a ordem, a proteção da liberdade e da propriedade individual. Assim, o Estado migrou do absolutismo para o liberalismo.

Estado de Direito é aquele em que todos estão igualmente submetidos à força das leis. Isto possibilitou o desenvolvimento daqueles que tinham capital, as custas daqueles que não o tinham, pois o Estado de Direito não interferia nas relações privadas, o que promoveu um desequilíbrio social ainda maior. Conseqüentemente, com o decorrer do tempo o Estado praticamente foi obrigado a assumir outras funções, principalmente sociais, ocorrendo um processo de democratização do Estado.

Com efeito, graças aos movimentos políticos realizados no final do século XIX e início do século XX o Estado de Direito foi migrando ao Estado Democrático. Acrescendo assim, mais uma condição na governabilidade do Estado, que a partir de então também deveria se submeter vontade popular, e não apenas a lei. Deste modo, o Estado liberal transformou-se em social.

Estado Democrático de Direito é aquele que permite a efetiva participação do povo na administração da coisa pública, visando sobretudo alcançar uma sociedade livre, justa e solidária em que todos, inclusive os governantes estão igualmente submetidos à força da lei.

Assim, Kuranaka (2002, p. 11) distinguiu a diferença entre o Estado de Direito e o Estado Democrático: “[...] é que este último deve perseguir certos fins, ter certos valores, o interesse geral, enquanto que o primeiro deve simplesmente observar indistintamente as leis”.

Silva, ressaltou tal fato:

A democracia, como realização de valores (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa) de convivência humana, é conceito mais abrangente do que o de Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal. A superação do liberalismo colocou em debate a questão da sintonia entre o Estado de Direito e a sociedade democrática. A evolução desvendou sua insuficiência e produziu o conceito de Estado Social de Direito, nem sempre de conteúdo democrático. Chega-se agora ao Estado Democrático de Direito que a Constituição acolhe no art. 1º como conceito-chave do regime adotado, tanto quanto o são o conceito de Estado de Direito Democrático da Constituição da República Portuguesa (art. 2º) e o de Estado Social e Democrático de Direito da Constituição Espanhola (art. 10). (2000, p. 116)

É um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social que o personalismo e monismo político das democracias populares sob o influxo do socialismo real não foram capazes de construir. (2000, p. 124)

Assim, podemos dizer que esta forma de governo, Estado Democrático de Direito, tem por origem e função, corrigir as distorções do modelo econômico capitalista, adotado pela maioria das Nações. Destacando-se três elementos indispensáveis: a lei, a vontade popular e a justiça social.

## **2.6 Conclusão do Capítulo**

O ideal democrático é um sonho antigo que surgiu na antiga Grécia e persiste até os dias de hoje. No entanto, muitas formas de democracia com suas

peculiaridades foram utilizadas no decorrer da história, mas mesmo aquela democracia direta promovida inicialmente pelos gregos não era plena. Sem dúvida isto não diminui a importância do ideal democrático, mas demonstra que as Nações estão em constante evolução, assim também devem as formas de democracias evoluir, superando as dificuldades impostas por um Estado moderno.

Hoje, o Brasil adotada a democracia semidireta, mas como já mencionado, a maior parte das decisões do Estado é realizada por representantes eleitos periodicamente para funções executivas e legislativas, o que mitiga profundamente o ideal democrático.

O que é possível é criar mecanismos de aperfeiçoamento da democracia indireta, dentre os quais: que as votações sejam sempre abertas nas deliberações legislativas permitindo uma maior fiscalização por parte da sociedade, diminuindo a distância entre representante e representado.

Isto, minimizaria os efeitos da condição humana sobre a democracia representativa, pois é utópico acreditar que exista parlamentar que exerça sua função sem influência de qualquer interesse particular, preconceito, paixão, atendendo apenas os interesses da coletividade.

Não se trata de promover a simples resignação por parte da sociedade ou a moralização de práticas imorais ou ilegais, incompatíveis com o mandato, mas sim de ser realista, e utilizar esta realidade para a criação de mecanismos de proteção ao interesse público. Até por quê, nem mesmo os eleitores possuem essas condições, muito menos seus representantes.

Ademais, a formação da personalidade ocorre também pela influência do meio em que vivemos, o que significa dizer que fatores como a educação, a condição social, a profissão, a idade e outros, são até certo ponto responsáveis por nossas decisões.

Com efeito, a democracia não surgiu com a simples finalidade precípua de concentrar o poder na mão do povo, mas sim de atender suas necessidades, que até então com outras formas de governo não tinha sido possível. Pois é muito melhor viver em um país não democrático que proporcione para seu povo um desenvolvimento econômico, cultural e social, do que um país plenamente democrático que não consiga proporcionar um mínimo de suas necessidades.

Assim, a finalidade do Estado não se exaure na simples realização da democracia, ou seja, a democracia para o Estado é um meio e não um fim. O Estado procura atingir o seu fim através do caminho da democracia, qual seja, atender as necessidades, individualmente e de toda a sociedade.

Este é ainda o grande desafio das Nações, transformar o ideal democrático de vã filosofia em uma realidade finalística de atender as necessidades do povo. Mas, infelizmente, atualmente o que se observa na maioria dos Estados em desenvolvimento é a existência de apenas uma democracia meramente formal, não atingindo seu fim maior que é atender as necessidades do povo.

## 3 MANDATO POLÍTICO REPRESENTATIVO

### 3.1 Origem

Muito utilizada no ramo do Direito Privado, a origem da palavra latina *mandatu*, estabelece uma condição valorativa de fidelidade, lealdade e amizade. Observe:

Para os romanos as mãos simbolizavam a fidelidade. (...) '*per dexteram*' era '*per fidem*'. E o pacto formava-se, simbolicamente, por um aperto de mão, demonstrativo de confiança de um e da lealdade de outro. '*Manus data*' (mãos dadas), duas vontades, uma dando à outra a incumbência; a outra aceitando, na realização de um ajuste, onde o rogo se completava pela declaração do '*recipio*'; pura encenação religiosa, de começo, criou a designação '*manu datum*' indicadora da solenidade, que se contraiu, a seguir, em '*mandatum*' para designar a transmissão do poder a outrem conferido e convertido na substituição de agente para a prática de ato de interesse alheio, realizado com a mesma segurança e diligência, como se fora praticado pelo próprio interessado, que se fez substituir ou representar. [...] (DE PLÁCIDO E SILVA, 1939 apud CALIMAN, 2005, p. 37)

O mandato político representativo surgiu sobre influência do pensamento liberal, pois até então a forma de democracia utilizada na antiga Grécia prescindia de mandato, visto que era praticada a democracia clássica ou direta, dispensando qualquer representante. Neste momento da história, portanto, o ideal liberal substituíu o absolutismo que também prescindia de qualquer representante.

Inegavelmente, foi através do instituto da representação que surgiu o mandato político representativo, realizado através de processo eleitoral como forma de escolher os mandatários e ao mesmo tempo dar legitimidade ao mandato, pois o povo era detentor do poder, e quem decidia através da maioria quem exerceria as funções públicas em seu nome.

Na tentativa de determinar a natureza jurídica do mandato político representativo, várias teorias procuravam fundamentar o instituto da representação política, algumas delas aproxima-se do instituto da representação privatística, no

entanto, nenhuma se destacou, em razão de não serem coerentes com as características próprias deste instituto. Mas o mandato político representativo constitui o elemento básico da democracia representativa.

### **3.2 Mandante e Mandatário**

Mandantes são as pessoas que escolhem os representantes para exercerem o governo em nome destes. O Brasil adota o sistema democrático, pois é o povo (*demos*) quem decide. No entanto, é mister esclarecer que a palavra “povo”, aqui mencionada, refere-se a povo em sentido estrito (povo nacional), atribuído através de elementos qualitativos e não em sentido amplo (totalidade dos habitantes), atribuído através de elementos quantitativos.

Só é considerado nacional, aqueles que exercem os direitos de cidadania (direitos políticos) previstos pela Constituição Federal, excluindo-se parte dos habitantes do país. E portanto, os ideais políticos da Nação são manifestados por nacionais e estrangeiros que foram naturalizados mediante processo legal.

O Mandatário é a pessoa escolhida em sufrágio universal, através de eleições periódicas, para o exercício do poder de governo. É necessário que o mandatário seja cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos, com capacidade eleitoral ativa e passiva. E ainda atenda os demais requisitos estipulados pela Constituição, bem como as leis eleitorais.

### **3.3 Características**

Apesar de haver doutrinadores que são omissos em determinadas características, neste trabalho será citada todas as características encontradas nas obras consultadas. Assim, o mandato político representativo é composto pelas

seguintes características: geral, livre, independente, temporário, irrevogável, irresponsável, intransferível, indelegável, renunciável e remunerável.

### 3.3.1 Geral

O mandato político representativo tem como característica ser geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só destes, mas de todas as pessoas que habitam a abrangência do mandato, ou seja, se o mandato é federal representará todos habitantes do território nacional. Portanto, o mandatário é um representante da Nação, e exprime a vontade desta. Isto fica demonstrado pela lição de Ferreira Filho:

De fato, segundo a lição consagrada na Constituição francesa de 1791 e depois repetida nas Constituições liberais, o representante não representa os seus eleitores como o mandatário os seus mandantes, mas a nação inteira, inclusive os que não participaram de sua eleição, ou que se opuseram a ela. A representação é, portanto, geral. (2002, p. 68)

Assim sendo, o parlamentar eleito por parte do eleitorado, representará todos eleitores, dentre os quais, aqueles que eram até opositores de sua eleição, ainda até mesmo aqueles que não tinham capacidade eleitoral ativa, ou seja, não puderam participar da escolha, mas fazem parte da população, por exemplo, as crianças.

Esta é mais uma diferença entre o mandato político representativo e o mandato privatista, pois a extensão da representação é distinta, enquanto no mandato privatista a representação é estreita, em regra, ou seja, não se estende a mais ninguém, somente ao mandatário escolhido pelo mandante. No entanto, em relação ao mandato político representativo, a representação é mais ampla, pois se estende a todos da nação.

### 3.3.2 Livre

É considerado livre em razão do mandatário ter plena liberdade jurídica para tomar as decisões que entender conveniente, sem precisar prestar contas aos mandantes, ou seja, aos eleitores, por não estar vinculado a estes. Tem autonomia para agir conforme sua consciência, dispensando qualquer reinvidicação. No entanto, pode voluntariamente atender-lhes as reinvidicações e prestar-lhes as devidas contas, visando futura candidatura.

A Constituição Federal é a fonte do poder conferido ao mandatário para o exercício do mandato. E portanto, só a Constituição e os respectivos Regimentos das Casas Legislativas podem limitar a atuação do parlamentar, ou exigir-lhes qualquer prestação de contas.

Conforme esclarece Ferreira Filho: “Mas é também livre, no sentido de que o representante não está adstrito a instruções ou a recomendações por parte de seus eleitores e deve apreciar cada questão de acordo com a sua consciência” (2002, p. 68).

Esta característica do mandato dificulta o exercício do poder por parte do povo, pois o seu exercício praticamente se resume a escolher aquele que vai se sub-rogar em seu lugar, criando assim um abismo entre o poder do povo e o seu exercício. Mas, via indireta, ou seja, politicamente, o povo pode conseguir exercer seu poder, mas dificilmente conseguirá de forma individual; precisará unir forças com outros eleitores, formando grupos para ter influência política.

No entanto, de forma oposta existe o mandato imperativo, segundo o qual o mandatário fica vinculado ao mandante. Este tipo de mandato surgiu antes da Revolução Francesa. Nele o mandatário seguia estritamente as orientações dos seus eleitores nas assembleias parlamentares, e caso surgisse um fato novo, o qual não dispunha orientação, deveria obtê-las dos eleitores, para que pudesse agir; caso contrário poderiam cassar-lhe o mandato, devido ao princípio da revogabilidade do mandato imperativo. O Brasil por sua vez adota o mandato livre e irrevogável. Caliman completa este entendimento:

Não há, na história constitucional brasileira, dispositivo expressando a proibitividade do mandato imperativo, tornando-o nulo, como preceituado no artigo 27 da Constituição francesa, por exemplo. Todavia, o instituto do mandato parlamentar como concebido pelos princípios e normas constitucionais brasileiras pressupõe-no do tipo livre, jamais imperativo. É o que se depreende do mandato constitucional (art. 53), que blinda as opiniões, palavras e votos do parlamentar com o instituto da imunidade. (2005, p. 41)

Hoje, conforme já explanado em outra oportunidade, o Estado moderno enfrenta desafios, barreiras, tais como: a dimensão populacional que dificultaria a operacionalidade e exercício do mandato imperativo.

### **3.3.3 Independente**

A independência nada mais é que um desdobramento da liberdade, pois o mandatário após a eleição torna-se independente dos seus eleitores, não ficando os seus atos sujeitos a qualquer ratificação por parte do mandante. Pois, presume-se que a vontade do mandante é a mesma dos mandatários, ou seja, em razão da generalidade, presume-se que é a mesma vontade da Nação. Ainda, Caliman sustenta que:

A irrevogabilidade e a independência sustentam a liberdade com que o representante pode exercer o mandato, insuscetível que está de qualquer coercibilidade. No Brasil, atualmente, nem mesmo a fidelidade partidária lhe é exigida coercitivamente, como ocorre em Portugal. (art. 160, c, da Constituição Da República). (2005, p. 41)

Pois bem. Além de ter a liberdade de decisões, ainda dispensa qualquer ratificação por parte dos mandantes, mesmo que contrárias a suas vontades. Salvo episodicamente, nos institutos de democracia direta previstos pela Constituição brasileira, o referendo popular e o plebiscito, e nestes casos a iniciativa de consulta ocorre por parte dos mandatários e não por parte dos mandantes.

### **3.3.4 Temporário**

O mandato político é temporário, permitindo-se, ou não, sua renovação. No Brasil se permite a renovação, ou seja, mandatos subseqüentes, após reeleições. No entanto, existem países que proíbem a reeleição do parlamentar, permitindo-se apenas que exerça outro mandato somente após o período da legislatura subseqüente.

A temporariedade do mandato decorre de sua própria natureza, pois o mandato é o instrumento pelo qual se substituiu a antiga forma de governo, o absolutismo, onde o poder permanecia indefinidamente nas mãos de uma única família, mas com o decorrer do tempo, as revoluções promoveram a transferência deste poder para o povo, que as exerce através de representantes escolhidos, investindo-os do mandato político representativo.

Deveras, a representatividade não se expressa através de uma única escolha com caráter de definitividade, pois se assim fosse em quase nada se diferenciaria do absolutismo. A representatividade é o exercício constante do comprometimento do representante em relação ao representado. Assim, a temporariedade do mandato é um mecanismo de controle dos representantes eleitos no poder.

### **3.3.5 Irrevogável**

Distintamente, no mandato de direito privado há uma vinculação entre mandante e mandatário, que é estabelecida através de contrato, onde os poderes de representação em determinado negócio jurídico são especificados; assim, em regra, os atos praticados devem estar autorizados na respectiva procuração. Ademais, o mandatário deve prestar contas pelos atos praticados, e responder pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo o mandante revogá-los quando o desejar.

Já o mandato político é irrevogável, pois o mandatário não está sujeito a destituição por parte dos mandantes (eleitores), o que lhe dá o direito de permanecer no mandato durante toda a sua duração legal, excepcionando as situações de perda estabelecidas pela própria Constituição (Art. 55 e Art. 56). No entanto, tais perdas são determinadas em razão de práticas ilegais ou antiéticas, conforme afirma Caliman:

A irrevogabilidade é outro traço característico do mandato. Decorre da irresponsabilidade do mandatário em relação ao mandante, que não pode outorgar-lhe um mandato imperativo, com instruções de como agir, o que falar, como votar. Exsurge daí, também, a irresponsabilidade política. (2005, p. 40)

Assim, não há revogação quanto ao descumprimento das promessas de campanha eleitoral, ou seja, da representatividade, desde que atue dentro da ampla discricionariedade prevista em lei.

Nada impede que através de Emenda Constitucional se estabeleça a revogabilidade; é o que ocorre em alguns países, como, por exemplo, os Estados Unidos da América, onde a revogação do mandato, antes de expirado o prazo legal, é possível através de uma certa quantidade de votos por parte dos eleitores, denominado de recall.

### **3.3.6 Irresponsável**

No sentido de que não tem o mandatário à responsabilidade de obter resultados satisfatórios ou positivos no exercício do mandato. Ou seja, mesmo que decida questões políticas de maneira a conduzir o País a uma piora no seu desenvolvimento e na qualidade de vida dos cidadãos, nada poderá ser feito por parte dos mandantes para responsabilizá-lo, ainda que politicamente. Salvo, se praticar ato ilícito.

Ademais, em relação à função precípua do parlamentar em virtude da prática de atos legislativos declarados inconstitucionais ou maculados de qualquer

vício, desde que sua aplicação cause prejuízos para toda a população ou parte dela, há que se frisar que o entendimento majoritário reza que não caberá qualquer responsabilidade em âmbito civil perante os mandatários, e sim só sobre o Estado, desde que se estabeleça o nexo causal. Apesar de divergências doutrinárias, este é o posicionamento majoritário.

Portanto, a irresponsabilidade política decorre do fato da não prestação de contas pelos atos praticados pelos mandatários. Assim, Dallari (1979) apud Caliman (2005, p. 40), “O mandatário é irresponsável, não sendo obrigado a explicar os motivos pelos quais optou por uma ou por outra orientação”.

Portanto, esta característica do mandato coloca mandatário e mandante em patamares distintos, ou seja, os mandantes ficam vinculados juridicamente aos atos dos mandatários, mas a recíproca não é verdadeira.

### **3.3.7 Intransferível**

As palavras transferência e delegação são totalmente distintas, no entanto podem gerar confusões em relação ao efeito da transmissão de poderes. Enquanto na delegação há transmissão de poderes ou competência para a prática de determinados atos realizados em nome daquele que as delegou. A transferência é ato pelo qual se transmite coisas ou direitos a outrem, mas para que haja validade é indispensável a propriedade dos mesmos, em regra.

O ponto principal de distinção é que a representatividade permanece na delegação, enquanto que na transferência ela se extingue. Tal assertiva advém do fato de que o exercício do poder na delegação não é realizado em nome próprio, e na transmissão é. Entendimento confirmado por Caliman:

Investido no mandato pelo voto do povo, o parlamentar passa a exprimir, pelo voto nas Casas Legislativas, uma vontade soberana que juridicamente fora imputada àquele. Age em nome alheio, sendo-lhe proibido transferir ou delegar a outrem o seu exercício, que é a própria essência do mandato representativo, podendo-se, por isso mesmo, fazer-se referência às características de intransferibilidade e indelegabilidade do mandato. (2005, p. 41)

Por isso, o mandato político representativo é intransferível para preservar sua própria destinação a representatividade do povo.

### **3.3.8 Indelegável**

A palavra delegar significa transmitir poderes ou competência a outrem para a prática de determinados atos em seu nome, estes atos tem como destinatário um terceiro. Assim sendo, a característica da indelegabilidade nada mais que é a proibição desta transmissão de poderes.

Na delegação há a participação de três pessoas distintas: o delegante (mandatário ou parlamentar) é aquele que incumbe a outro a realização de determinado ato, através da transmissão de poderes. Quem recebe esta incumbência é denominado de delegado. Havendo ainda a participação de um terceiro que é aquele a quem é voltada a realização deste ato, pessoa que recebe a denominação de delegatário (mandante ou eleitor).

Portanto é proibido delegar a outrem poderes para o exercício do mandato político representativo, em razão de que o exercício do próprio mandato já ser uma delegação por parte do povo ao mandatário.

### **3.3.9 Renunciável**

No Brasil, o modelo vigente permite ao mandatário dispor do mandato político, mediante renúncia expressa. E não poderia ser diferente, pois se não há disposição de permanecer na função legislativa é melhor que se permita a renúncia do que comprometer a própria representatividade. No entanto, tal prática é pouco comum, exceto nas situações de provável cassação do mandato para evitar a perda de direitos políticos, o que seria ainda mais prejudicial ao parlamentar, pois o afastaria de qualquer futura candidatura por um período ainda maior.

Mas, esta renunciabilidade sofre restrição, imposta pela Lei Fundamental mediante a EC 06/1994, pois o § 4º do Art. 55 suspende a renúncia quando o parlamentar estiver submetido a processo que vise ou possa a levar à perda do mandato. Neste caso, a perda do mandato será decidida na respectiva casa legislativa, através do voto secreto dos respectivos parlamentares que há compõe.

No entanto, a Constituição Federal poderia ter ido além, impondo a perda dos direitos políticos àqueles que renunciaram antes de aberto o processo, eis hoje ser comum que parlamentares se utilizem de tal expediente para escapar à punição.

### **3.3.10 Remunerável**

O mandato político representativo tem como característica a gratuidade ou a remunerabilidade, isto significa que o parlamentar pode receber pelo exercício da função legislativa valores pecuniários em contrapartida. Atualmente, no Brasil, tanto no Senado, quanto na Câmara dos Deputados, há remuneração para os parlamentares em forma de subsídio, além das parcelas de caráter indenizatório, que são valores para o custeio do exercício do mandato, e que muitas vezes dispensam prestação de contas. Cite-se como exemplos: auxílio gravata (vestimenta), transporte, moradia, etc.

Como fonte histórica, Caliman complementa:

No Estado brasileiro, a remuneração do mandato parlamentar foi prevista por preceito constitucional, exceto na Constituição de 1937, omissa, e também quanto a gratuidade pelo exercício da vereança foi determinada pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. (2005, p. 42)

A remuneração tem por finalidade permitir que o parlamentar possa exercer o mandato sem se preocupar com sua subsistência e a de seus familiares, obtendo subsídios para o pleno exercício de suas funções. Existe, para se ter idéia, um regime previdenciário privilegiado, muito mais benéfico em relação ao da

população em geral, pois o parlamentar pode aposentar-se em por um período muito menor, ou seja, em apenas dois mandatos (8 anos) e com vencimentos muitos superiores.

Tudo isto, tem a função de blindar o parlamentar para que possa resistir a pressões de grupos de interesses, permitindo que suas decisões no exercício de suas funções não sofram influências das suas necessidades particulares e nem das de terceiros, mas apenas voltadas às necessidades do próprio Estado, ou seja, da própria população em geral. Mas, é comum determinados parlamentares defender o interesse de determinados grupos, como a bancada ruralista, dentre outras.

No entanto, os atuais acontecimentos demonstram que a corrupção não é combatida com altas remunerações e benefícios, pois alguns dos fatores que determinam tal prática são: o caráter do indivíduo, falta de punição ou punições insignificantes, que na verdade afirmam que a corrupção compensa.

### **3.4 Finalidade**

A finalidade do mandato político representativo é permitir que o povo participe das decisões do Estado, por intermédio de representantes escolhidos, com o objetivo de atender as necessidades de toda a população. Ou seja, o mandato é ferramenta utilizada pelo ideal democrático, não tendo vida própria.

### **3.5 Conclusão do Capítulo**

O mandato político representativo foi criado para viabilizar o exercício da democracia, pois com o surgimento do Estado liberal burguês, o poder em tese deveria deixar as mãos de poucos para migrar para as mãos de todo o povo. No entanto, tornou-se abstrata a relação povo-governo, pois as características deste

instituto nem sempre correspondem aos ideais da democracia, desvirtuando sua finalidade precípua.

Mas, podem-se considerar compatíveis com os ideais democráticos as seguintes características do mandato: intransferibilidade, indelegabilidade, renunciabilidade, temporariedade e remunerabilidade. Pois, *a priori*, contribuem para efetiva representação conforme os argumentos já explanados em cada característica específica supra citada.

O mesmo não se pode dizer das seguintes características: geral, livre, independente, irrevogável e irresponsável. Isto, em razão das mesmas não contribuirão plenamente para a efetiva representação.

A característica “geral” harmoniza com a palavra democracia num primeiro momento, pois é interessante que o parlamentar não esteja vinculado a interesses de determinados grupos, mas sim de toda a Nação, mas traz uma conseqüência de forma indireta: inviabiliza a representatividade, pois quebra o vínculo entre mandante e mandatário, apesar das prováveis futuras candidaturas acabarem contribuindo por via indireta para a representação.

O mandato é considerado “livre”. Tal característica acaba limitando a representatividade ao ato de escolha do representante, pois depois de eleito o parlamentar pode atuar em suas funções de forma contrária as promessas de campanha, ao seu plano de governo e sua ideologia; e nada poderá ser feito por aqueles que o elegeram e até pelos demais.

Considera-se “independente” o mandato pelo fato do representante não necessitar de qualquer ratificação de seus atos por parte da população, tratando-se de um desdobramento da característica “livre”, o então governo do povo é simbólico.

A “irrevogabilidade” do mandato inviabiliza um maior controle político do parlamentar. Assim sua função é com total discricionariedade sem correr riscos de destituição, talvez o recall adaptado ao Brasil poderia permitir maior representatividade, ou seja, uma democracia material.

Ainda o parlamentar é isento de “responsabilidade política” quanto aos resultados produzidos em razão de sua discricionariedade. Além de ser livre nas suas decisões, muitas vezes contrária a vontade popular, não responde pela não

obtenção de resultados positivos, ou qualquer agravamento das condições de vida dos que o elegeram, isento de sanções políticas.

Assim, o mandato político representativo está distante de atingir sua finalidade democrática, podendo-se até mesmo dizer que não há representação efetiva. O que se observa é que a eleição não passa de mero mecanismo de designação de representantes, ou seja, simples técnica de formação dos órgãos governamentais, pois os mandatários de forma autônoma representam a vontade nacional sem nenhuma sujeição jurídica concreta aos eleitores individualmente. E só a isso se reduz o princípio democrático.

Nesses termos, a democracia representativa acaba fundando-se numa idéia de democracia abstrata, formal, sendo que o eleitor não dispõe de qualquer influência sobre a vida política de seu país, a não ser no dia da eleição, influenciado pelos meios de informação, muitas vezes viciados. Todavia, terminada a eleição a representatividade fica desligada até a próxima eleição.

Pois bem. Observa-se que o mandato político representativo pode e deve sofrer modificações para atender aos ideais da democracia. No entanto, tal assunto é complexo e controvertido, pois sempre deverá haver uma adequação entre as prerrogativas do mandatário e a efetiva representatividade do mandante, ou seja, a convergência entre o direito e a política, entre a teoria e a prática. Mas, atualmente há um desequilíbrio explícito, o mandatário possui excessivas prerrogativas, enquanto ao mandante aferi-se pouca representatividade.

## 4 PODER LEGISLATIVO

### 4.1 Origem

O Poder Legislativo originou-se na Inglaterra durante a Idade Média, como forma de limitar os poderes reais. Pois, prevalecia até então, a autoridade absoluta dos monarcas, que praticava constantes abusos, legitimada por um governo que se dizia de origem divina. Assim, os representantes da nobreza, juntamente com o povo promoveram gradativamente o surgimento do Parlamento.

Destaca-se em 1213, como um dos primeiros passos para a formação do Parlamento, o fato do rei João Sem Terra convocar quatro cavaleiros de cada condado para tratar sobre os assuntos do reino. E posteriormente de forma mais incisiva, no ano de 1265, Simon de Montfort promoveu uma reunião com características de assembléia política, após liderar um levante contra o rei da Inglaterra, Henrique III. Tais reuniões continuaram a serem promovidas, mesmo com o falecimento de Montfort, e participavam destas reuniões: burgueses, cavaleiros e cidadãos.

Formalmente em 1295, o Rei Eduardo I estabeleceu oficialmente estas reuniões, determinando a criação do Parlamento. Mas, até o começo do século XIV o Parlamento era dominado pela alta aristocracia (barões feudais). Desta forma o Parlamento ficou conhecido como o Grande Conselho, ou *magnum commune consilium regni*, o que se tornaria posteriormente a Câmara dos Lordes.

Posteriormente, surge a segunda casa do Parlamento, a Câmara dos Comuns, ou *commoners*, em decorrência de assembléias realizadas pelos próprios burgueses, cavaleiros e cidadãos. De forma a consolidar um Parlamento, com o sistema representativo plenamente estabelecido.

Muitos foram os fatos que contribuíram para o surgimento do Parlamento na Inglaterra, o Poder Legislativo, e ao mesmo tempo para o surgimento do regime de governo parlamentarista. Conforme destaca Bonavides:

Inúmeros fatos e costumes que integram a história inglesa foram se sedimentando ao longo dos séculos, consolidando o Parlamento e, ao mesmo tempo, confundindo-se com a própria origem do sistema político parlamentaristas nessa Nação. De toda a sorte, viera consubstanciando o confronto entre a autoridade do monarca e o poder limitativo do parlamento, representativo e democrático, composto pela representação emanada do consentimento nacional e popular. (1992, p. 322)

Por ser o Poder que abriga o maior número de representantes populares, considera-se o Poder Legislativo o mais representativo dos Poderes.

## **4.2 Das Atribuições**

As funções precípua do Legislativo são: elaborar as leis, desde a Emenda Constitucional até as leis ordinárias; exercer o controle político do Poder Executivo e realizar fiscalização orçamentária de todos os que lidam com verbas públicas.

O Poder Legislativo Federal é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e Senado Federal (sistema bicameral). Este sistema, a exemplo dos Estados Unidos da América do Norte, é do tipo federativo. Há uma casa legislativa composta por representantes do povo, eleitos em número proporcional à população de cada unidade da Federação (Câmara dos Deputados), bem como uma outra casa legislativa (Senado Federal) com representação igualitária de cada uma das unidades da Federação (Estados membros e Distrito Federal, com três Senadores cada).

## **4.3 Da Crise Legislativa**

A princípio, o processo legislativo não se preocupava com a celeridade, pois a amplitude dos temas abordados pelo Poder Legislativo era muito restrita no

Estado Liberal. No entanto, com o surgimento do Estado Social houve uma multiplicação de temas a serem debatidos, distantes da simples abordagem de direitos individuais de liberdade, até então comumente. Conforme o pensamento dos autores Paulo e Alexandrino:

O fato é que o agigantamento do Estado do bem-estar social, resultante do progressivo aumento do número de prestações dele exigidas, tem como resultado direto, em todos os ordenamentos jurídicos de raiz romano-germânica, a multiplicação desmensurada da quantidade de leis editadas e da velocidade com que são modificadas. (2005, p. 13)

Assim, este agigantamento acaba por promover o desprestígio das leis, base do Estado Democrático de Direito. E mesmo assim, o Poder Legislativo não consegue atender a demanda legislativa do Estado contemporâneo, paralisando as reformas necessárias para o desenvolvimento do Estado. Assim, Ferreira Filho destaca a consequência de tal ineficiência:

Ora, a incapacidade dos Parlamentos conduz à sua abdicação. Cá e lá, a delegação do Poder Legislativo, ostensiva ou disfarçada, torna-se a regra comum, apesar das proibições constitucionais. A imaginação dos constitucionalistas desvela-se em encontrar caminhos para que o Executivo possa legislar enquanto os magistrados olham para outro lado a fim de não verem as violações à Constituição. (2002, p. 15)

Estas delegações legislativas têm por finalidade atender a atual demanda legislativa, para que não haja uma paralisia nas atividades essenciais do Estado, principalmente em época de globalização, onde a velocidade repercute em resultados; tais medidas, portanto, permitem uma maior flexibilidade ao sistema.

Por tanto, essa transferência não pode ser criticada no todo, principalmente enquanto não houver uma solução para a reestruturação política do Estado. Conforme assevera Ferreira Filho (2002, p. 125), tal prática era considerada mais grave na época do surgimento do Legislativo, pois qualquer transferência por parte do Legislativo em favor do Executivo era interpretada como uma regressão política, ou seja, uma volta à autocracia. Hoje, porém, o Executivo também tem origem democrática.

Mas, cabe destacar que estas delegações têm fortalecido o Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo. Ademais, a cúpula dos partidos políticos acaba ocupando o Executivo em razão do tamanho do orçamento, e conseqüentemente comandando o Legislativo, que é composto por parlamentares destes partidos.

De fato ocorre uma proximidade entre estes Poderes, em função da governabilidade, e isto não é apenas uma realidade brasileira, mas mundial, mas o que se deve evitar é que esta proximidade torne-se uma promiscuidade em detrimento dos interesses da população.

#### **4.4 Poder Legislativo x Poder Executivo**

Segundo Bonavides (1992, p. 221), o Poder Legislativo teve o seu apogeu com o Estado Liberal, pois os seus integrantes gozavam de representação popular, apagando a unilateralidade do poder absoluto e pessoal do governo.

Todavia, perdera força para o Executivo com o surgimento do Estado Social, pois, o Estado assumiu tantos encargos que inclinou para o Executivo o pêndulo da ordem política. E, distingue o autor, o século XIX, como o século dos Parlamentos e, o século XX, como o século dos Executivos:

No Estado Social que adota a forma presidencial de governo, temos visto sempre um Executivo forte, armado de prerrogativas, convertido em centro principal e superior de gravitação política, cujos poderes fazem sombra ao Parlamento ou tendem em definitivo a eclipsá-lo. (BONAVIDES, 1992, p. 228)

Tanto que Ferreira Filho (2002, p. 123-125) afirma que o Poder Executivo passou a ser visto como poder governamental, como governo, e que este fenômeno é reconhecido pacificamente pela doutrina hodierna. A principal evidência da preponderância do Executivo no Estado contemporâneo é sua crescente interferência no processo legislativo e até no seu estabelecimento como outro Poder Legislativo.

Além do que, o Poder Executivo é quem possui o maior poder de barganha política, em razão de ter a maior destinação orçamentária, atraindo principalmente o Legislativo.

#### **4.5 Das Deliberações**

Para que a sessão de votação seja instalada, é necessária a presença da maioria dos membros da Casa (quórum de maioria absoluta para a instalação). Salvo disposição constitucional em sentido contrário, as deliberações de cada uma das Casas (Câmara ou Senado) e de suas comissões são tomadas por maioria de votos (quórum de aprovação), presente a maioria absoluta de seus membros (Art. 27, da CF/88). É denominada de maioria simples, ou maioria relativa. Confirmado pelos autores Paulo e Alexandrino:

Na votação na Casa Legislativa a aprovação do projeto será por maioria simples ou relativa (CF, art.47), no caso de lei ordinária, ou por maioria absoluta (CF, art. 69), caso se trate de lei complementar, seguindo-se o trâmite a seguir examinado. (2005, p. 69)  
[...] uma emenda à Constituição exige aprovação de, pelo menos, três quintos dos membros das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos de votação (CF, art. 60, § 2º). (2005, p. 190)

O quórum de maioria qualificada (especial) é aquele que exige o voto favorável de 2/3 ou de 3/5 de todos os membros da casa. Em regra, as deliberações legislativas do Congresso Nacional são submetidas a quórum de maioria simples, salvo disposição em contrário.

##### **4.5.1 Do processamento**

O processamento dos votos está relacionado com os recursos materiais que são empregados na votação. O processamento dos votos está

intimamente relacionado com o próprio modo de votação, muitas vezes indissolúveis. Tem-se como exemplo a votação ostensiva simbólica, onde os recursos utilizados são inerentes ao próprio modo de votação.

Conforme o Art. 184, *caput* e Art. 185, *caput*, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução 17/1989), os meios utilizados nesta Casa são: o sistema eletrônico, as cédulas, posições corporais dos respectivos parlamentares (em pé ou sentados) ou resposta oral (sim ou não). Já o Regimento Interno do Senado Federal (Resolução 93/1970) prevê indiretamente através dos Art. 292 e Art. 293 os seguintes meios para esta Casa: o sistema eletrônico, as cédulas, as esferas, resposta oral (sim ou não).

Atualmente, o sistema eletrônico tem prevalência sobre os demais meios, pois a informatização permite que através de terminais, muitas vezes individualizados, os parlamentares exerçam o voto através de senhas pessoais, de forma mais rápida. A apuração também é mais rápida e a própria exposição através de painéis é mais clara. Ainda, neste sistema eletrônico é possível uma votação ostensiva (aberta) ou secreta.

A votação por meio de cédulas foi uma das primeiras formas a serem utilizadas pelo Poder Legislativo, mas vem perdendo espaço de forma gradativa para o meio eletrônico, persistindo de forma supletiva em casos de painéis nos equipamentos eletrônicos, ou na maioria das Câmaras de Vereadores, em razão da pequena quantidade de membros, onde ficam diminuídas as vantagens dos recursos eletrônicos ou pela própria falta de recursos orçamentários para a instalação. Todavia, permanece como forma única na Câmara dos Deputados conforme Art. 188, § 1º, incisos II e III, do Regimento Interno:

Art. 188. [...]

[...]

§1º - A votação por escrutínio secreto far-se-á mediante cédula impressa ou datilografada, recolhida em urna à vista do Plenário:

[...]

II - no caso de pronunciamento sobre a perda do mandato de Deputado ou de suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Casa durante o estado de sítio;

III – para eleição do Presidente e demais membros da Mesa, do Presidente e Vice-Presidente de Comissão Permanente, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional, dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República, e nas demais eleições.

[...]

Já no Senado Federal a cédula é apenas mencionada pelo Regimento Interno para a eleição dos membros da Mesa, enquanto as esferas são utilizadas apenas de forma subsidiária:

Art. 296. A votação por meio de cédulas far-se-á nas eleições.

Art. 297. A votação por meio de esferas realizar-se-á quando o equipamento de votação eletrônico não estiver em condições de funcionar, obedecidas as seguintes normas:

- a) utilizar-se-ão esferas brancas, representando votos favoráveis, e pretas, representando votos contrários;
- b) a esfera que for utilizada para exprimir voto será lançada em uma urna e a que não for usada, em outra que servirá para conferir o resultado da votação.

Em relação ao processamento realizado através da posição corporal, o ato de permanecer sentado significa voto favorável (sim) e levantar-se significa voto contrário (não). Apenas a Câmara dos Deputados prevê tal forma em seu Regimento Interno (Art. 185). Mas ambas as Casas têm em seus Regimentos previsões para a utilização do meio oral: Art. 187, § 4º, incisa II (Câmara dos Deputados) e Art. 293, § único (Senado Federal).

#### **4.5.2 Modo de votação**

O modo de votação está relacionado com a forma em que é exercitada a votação pelos parlamentares no processo legislativo. A palavra “escrutínio” origina-se do latim *scrutinium-ii*, traduzida para o português como escrutínio. Tem por significado: votação em urna, apuração de votos ou ainda a ação de recolher os votos; descreve portanto a forma como é exercido o voto.

Basicamente, pode-se classificar a forma de votação quanto a possibilidade de acesso ao conteúdo do voto publicamente, ou seja, o voto pode ser considerado ostensivo ou secreto, bem como à maneira que é exercida tal manifestação. Assim, o voto ostensivo pode ser considerado simbólico ou nominal. Conforme o Art. 184, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art.

184. A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou nominal, e secreta, por meio de sistema eletrônico ou de cédulas”.

Ou conforme o Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 289. A votação poderá ser ostensiva ou secreta.

Art. 292. Na votação, serão adotados os seguintes processos:

I - na ostensiva:

a) simbólico;

b) nominal;

II - na secreta:

a) eletrônico;

b) por meio de cédulas;

c) por meio de esfera.

Observa-se que os modos mais importantes em relação a representatividade em um Estado democrático referem-se a divisão ostensiva ou secreta.

#### **4.5.2.1 Voto ostensivo**

Trata-se de voto que é manifestado ou declarado diante do público, ou ainda colocado à disposição para conhecimento deste, também chamado de voto descoberto.

Em regra, as deliberações das Casas legislativas, federais, estaduais ou municipais, devem ser abertas, exatamente para que o eleitorado possa acompanhar a atuação de seus mandatários, e para que possa, legitimamente, exercer a pressão necessária para o correto funcionamento do regime democrático, que deve expressar a vontade da maioria. Conforme o Regimento Interno do Senado Federal: “Art. 290. Será ostensiva a votação das proposições em geral”.

Deveras tal previsão tem origem na Constituição Federal que estabelece como regra a votação em aberto. O voto ostensivo se desdobra em duas modalidades distintas: voto simbólico e voto nominal.

#### 4.5.2.1.1 Simbólico

Pode-se dizer que o processo simbólico é realizado utilizando-se de certa informalidade, ou seja, o voto é interpretado conforme a postura assumida pelo parlamentar no momento da votação; a votação e aferição ocorrem de forma coletiva. Tem-se como exemplo as formas trazidas por Sproesser: “[...] senta-se para votar ‘sim’ ou levanta-se para votar ‘não’; levanta o braço para votar ‘sim’ ou mantém-nos abaixados para votar ‘não’, e assim por diante” (2000, p.119).

Conforme o Art. 185, *caput*, do Regimento Interno das Câmaras dos Deputados:

Art. 185. Pelo processo simbólico, que será utilizado na votação das proposições em geral, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os Deputados a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos.  
[...]

Nas Casas Legislativas compostas por poucos membros, geralmente Câmaras de Vereadores de municípios pequenos, é possível tal prática, mas se torna menos usual em Casas maiores, pois dificulta a aferição, promove a lentidão e permite a imprecisão na apuração dos resultados. Geralmente, se utiliza tal procedimento para aferir a decisão em relação a outros assuntos que não o processo legislativo.

#### 4.5.2.1.2 Nominal

Em regra as votações nominais são exercidas mediante emprego de recursos eletrônicos. Não obstante, em caso de pane, se utilize o velho sistema de cédulas. Conforme o Art. 294, § único, do Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 294. [...]

[...]

§ único. Quando o sistema de votação eletrônico não estiver em condições de funcionar, a votação nominal será feita pela chamada dos Senadores, que responderão sim ou não, conforme aprovem ou rejeitem a proposição, sendo os votos anotados pelos Secretários.

Na votação nominal, o voto é exercido de forma individualizada e de forma independente, atrelado àquele que o manifestou. Era comum no processo de votação nominal o voto ser exercido de forma oral, respondendo o parlamentar “sim” ou “não” após a chamada do seu nome.

Todavia, atualmente, com os desenvolvimentos tecnológicos, a votação se faz mediante software desenvolvido especificamente para atender as necessidades das diversas Casas Legislativas. Assim, geralmente o parlamentar se utiliza de terminais de computadores para manifestar o seu voto, que é registrado em painel no Plenário, ao alcance de todos os presentes.

#### **4.5.2.2 Voto secreto**

A Constituição Federal estabelece diversas hipóteses, nas quais as deliberações do Congresso Nacional serão obrigatoriamente obtidas através da votação secreta. Essa enumeração é taxativa, não podendo ser ampliada por qualquer norma infraconstitucional, tendo em vista a excepcionalidade das hipóteses de votação secreta e a aplicação do princípio constitucional da publicidade.

É considerado secreto em razão de não ser possível o conhecimento do conteúdo do voto individualizado por qualquer outro que não o próprio parlamentar, e sim, tão somente o resultado de toda a votação apurada. Isto porque, o voto é exercido em segredo, utilizando-se de recursos que não permitam a identificação do parlamentar.

As matérias processadas através de votação secreta segundo o Art. 291e *caput* do Art. 295, ambos do Regimento Interno do Senado Federal são:

Art. 291. Será secreta a votação:

a) quando o Senado tiver que deliberar sobre:

1 - exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República (Const., art. 52, XI);

2 - perda de mandato de Senador, nos casos previstos na Constituição, art. 55, § 2º;

3 - prisão de Senador e autorização da formação de culpa, no caso de flagrante de crime e inafiançável (Const., art. 53, § 3º);

4 - suspensão das imunidades de Senador durante o estado de sítio (Const., art. 53, § 7º);

5 - escolha de autoridades;

b) nas eleições;

c) por determinação do Plenário.

Art. 295. A votação secreta realizar-se-á pelo sistema eletrônico, salvo nas eleições.

[...]

Este sigilo das votações é possível por meio de terminais ou através de cédulas que garantam a autenticidade do voto, conforme explica Sproesser:

A votação secreta, até há pouco tempo, consistia no uso de cédulas impressas ou datilografadas que o parlamentar encartava em envelope adequado ao sigilo do voto e depositava em urna indevassável existente no Plenário, à vista de todos. Seguia-se a apuração, abrindo-se, um a um, os envelopes, lendo-se, uma a uma, as respectivas cédulas, proclamando-se, um a um, o conteúdo e, afinal, proclamando-se o resultado final, global. Atualmente, graças àqueles recursos de computação, o voto secreto pode ser digitado em terminal de computador, que registra os nomes dos que participaram na votação, totaliza o resultado dos votos, mas não revela os nomes dos votantes. (2000, p. 119 -120)

O emprego de recursos eletrônicos ou de utilização de cédulas é estabelecido pela respectiva Casa Legislativa através de seu Regimento Interno e reflete muitas vezes a quantidade de parlamentares da respectiva Casa Legislativa, pois quando baixo o número de parlamentares pode dispensar qualquer investimento e, quando maior o número de parlamentares, pode fazer com que a falta de um sistema eletrônico comprometa a eficiência dos trabalhos, em virtude da lentidão das votações e apurações. Mas, mesmo as Casas Legislativas que possuem estes recursos eletrônicos, podem se utilizar subsidiariamente de cédulas em casos de pane no sistema.

## 4.6 Conclusão do Capítulo

O Poder Legislativo surgiu como forma de extinguir o poder absoluto dos monarcas e permitir a representação popular no governo. Deveras, é o Poder que originariamente teve maior proximidade com o povo, contribuindo para a constituição do Estado Democrático de Direito. Também podemos considerá-lo como o Poder mais representativo, pois é fragmentado entre um número maior de representantes, razão pela qual a representatividade não fica concentrada nas mãos de uma só pessoa, sendo exercido de forma coletiva; ademais, as decisões colegiadas tendem a serem melhores.

A tripartição dos Poderes é essencial para a promoção do Estado Democrático de Direito, de sorte que os Poderes devem ser exercidos de forma harmônica e independente (Art. 2º, da CF/88). No entanto, deve-se ressaltar que o Poder Legislativo é o Poder que mais vincula os atos praticados pelos outros Poderes (Executivo e Judiciário), pois a lei é a bússola de todos os Poderes.

Portanto, a representatividade deve ser mais estreita para o exercício da democracia. Mas, o que se observa é uma aproximação muito maior por parte do povo com o Poder Executivo em razão do surgimento do Estado Social. Não que esta proximidade seja ruim, mas o fato do Poder Legislativo ficar esquecido por parte dos eleitores faz com que a representatividade fique enfraquecida. Já em relação aos outros Poderes, o Poder Executivo possui o maior orçamento, e não poderia ser diferente, no entanto isto faz com que o Poder Executivo consiga influenciar as decisões do Legislativo no jogo político, o que acaba mitigando a independência dos Poderes de maneira indireta.

Em relação às votações no Poder Legislativo, os recursos materiais utilizados são de certa forma irrelevantes, pois estão mais relacionados a operacionalidade das votações. Não se pode dizer o mesmo em relação ao modo de votação, pois a forma de votação pode atingir a representatividade que se espera de um Estado Democrático de Direito.

O ponto crucial é a votação secreta, pois quebra o vínculo entre o parlamentar e o povo, afastando a possibilidade de se aferir a representatividade,

porque o parlamentar fica escondido atrás do voto secreto. Daí surge a pergunta: é indispensável o voto secreto para determinadas matérias, conforme as previsões constitucionais, quais as vantagens e desvantagens?

## 5 VOTO SECRETO NAS DELIBERAÇÕES LEGISLATIVAS

### 5.1 História

O Brasil desde o período do Império traz como tradição constitucional a regra do voto aberto dos parlamentares nas deliberações legislativas, em sessões públicas, e excepcionalmente utiliza-se do voto secreto e ou sessão secreta, em razão de previsões constitucionais. Mas, os Regimentos das Casas Legislativas estabelecem outras previsões de votação secreta, além das previstas nas respectivas Constituições Federais.

Em 1824, a Constituição Política do Império previa “Art. 24. As sessões de cada uma das câmaras serão públicas, à exceção dos casos em que o bem do Estado exigir que sejam secretas”. Assim se estabelecia uma cláusula aberta em relação às sessões secretas.

Já em relação a primeira Constituição republicana promulgada em 1891 o texto constitucional omitiu-se quanto a possibilidade da votação ou sessão secreta, apenas estabelecendo que as sessões deveriam ser públicas, conforme o *caput* do Art. 18:

Art. 18. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros.  
[...]

Até aquele momento era prescindíveis maiores previsões em relação o voto secreto nas deliberações legislativas, mas com a revolução armada de 1930, o Congresso Nacional foi dissolvido e as demais Casas Legislativas dos Estados e Municípios. O então Governo Provisório ainda que vitorioso na Revolução Constitucionalista de 1932 acabou promulgando a segunda Constituição da República em 1934.

Esta em seu Art. 38, estabelecia excepcionalmente que: “Art. 38. O voto será secreto nas eleições e nas deliberações sobre vetos e contas do Presidente da República”. Devido aquele momento histórico, o voto secreto era um meio de permitir uma certa liberdade política então inexistente, pois sem tal proteção o parlamentar ficaria exposto perante o General-Presidente. Havia também a previsão do Art. 52, § 3º, da Constituição de 1934 que permitia aos parlamentares utilizarem o voto secreto:

Art. 52. O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta.

[...]

§ 3º - Se a vaga ocorrer nos dois últimos anos do período, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, trinta dias após, em sessão conjunta, com a presença da maioria dos seus membros, elegerão o Presidente substituto, mediante escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos.

[...]

Este artigo previa a possibilidade do Congresso Nacional eleger através do voto secreto um Presidente da República em caso de vacância da Presidência nos dois últimos anos do mandato.

Em 1937, o então Presidente da República, Getúlio Dornelles Vargas, de forma autoritária revogou a Constituição de 1934 e inicialmente dissolveu o Poder Legislativo, outorgando a Constituição de 1937. Neste período o Presidente da República poderia pôr em recesso o Poder Legislativo, assumindo assim a função legislativa.

Por isso, esta Constituição foi omissa quanto qualquer previsão de votação secreta nas deliberações legislativas. Seu Art. 40 estabelecia que as sessões deveriam ser públicas:

Art. 40. A Câmara dos Deputados e o Conselho Federal funcionarão separadamente, e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. Em uma e outra Câmara as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.

Com o fim do totalitarismo, a Constituição de 1946 retomou os ideais democráticos, trazendo diversas previsões de votações secretas, ambas designadas

pelo mesmo artigo: “Art. 43. O voto será secreto nas eleições e nos casos estabelecidos nos arts. 45, § 2º, 63, nº I, 66, nº VIII, 70, § 3º, 211 e 213”.

A previsão do Art. 45, § 2º era referente a votação da prévia licença concedida pela respectiva Casa Legislativa para que o parlamentar fosse processado criminalmente.

Já o Art. 63, nº I estabelecia a votação secreta para a escolha daqueles que exerciam cargos como o de Procurador Geral da República, Ministros do Tribunal de Contas entre outros, sendo que esta competência cabia ao Senado Federal.

Cabia ao Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República, conforme previsão do Art. 66, nº VIII, bem como a votação do projeto de lei vetado pelo Presidente da República, prevista no Art. 70 § 3º. Nestas previsões a votação secreta tinha como função proteger os parlamentares individualmente contra as forças do Poder Executivo, assim como a antiga previsão da Constituição de 1934.

No Art. 211 daquela Constituição havia ainda a previsão da apreciação por parte do Congresso Nacional em relação da decretação do estado de sítio por parte do Presidente da República e o Art. 213 conseqüentemente previa a manutenção das imunidades parlamentares possibilitando apenas a suspensão daqueles que colocassem em risco a segurança das instituições políticas e sociais, através da votação secreta.

As previsões das votações secretas no Art. 43 da Constituição de 1946 não eram interpretadas restritivamente, mas se entendia que nestas previsões era obrigatório o voto secreto, e que qualquer uma das Casas Legislativas poderia elaborar regras jurídicas regimentais estabelecendo outras espécies de previsões.

Tal interpretação era contrária à tradição brasileira, que é a da publicidade das votações em qualquer das Casas. Ademais, tal interpretação permitia que os Regimentos Internos alterassem as previsões constitucionais dispensando Emendas Constitucionais e tornando letra morta as previsões de uma Constituição democrática.

A crise no quadro político-institucional fez com que as Forças Armadas tomassem o poder em 1964 e em 1967 fosse promulgada uma nova Constituição.

A Constituição de 1967 inicialmente previa algumas situações de votação secreta, tais como: autorização da prisão em flagrante do parlamentar em crime inafiançável e formação de culpa, decida pela respectiva Casa Legislativa (Art. 34, § 3º), a incorporação às forças armadas de parlamentares (Art. 34, § 4º), a perda do mandato parlamentar decida pelos seus pares em caso de decoro parlamentar ou infrações do Art. 36 (Art. 37, § 1º), a escolha daqueles que exerceriam cargos, tais como o de Procurador Geral da República, Ministros do Tribunal de Contas entre outros (Art. 45, inciso I), a votação do projeto de lei vetado pelo Presidente da República (Art. 62, § 3º) e a possibilidade da suspensão das imunidades parlamentares durante o estado de sítio (Art. 154).

Importante ressaltar que a Constituição de 1967 sofreu diversas alterações através de atos institucionais, muitas das quais contrárias ao regime democrático, e por tanto a previsão contida inicialmente no Art. 62, § 3º que estabelecia a votação secreta para a apreciação dos vetos presidenciais foi convertida em votação aberta determinada pelo Art. 59, § 3º.

Evidentemente, essa norma, outorgada pela Revolução, impondo a votação pública nas deliberações do Congresso Nacional a respeito do veto presidencial, se destinava a impedir que o Poder Legislativo tivesse a devida liberdade para rejeitar o veto presidencial, que seria normal em um regime democrático, caracterizado pela independência e harmonia dos poderes, e pelo sistema de freios e contrapesos. Sendo a votação pública, nenhum congressista se atreveria a rejeitar um veto do General-Presidente.

## **5.2 Previsões Constitucionais**

A vigente Constituição de 1988 estabeleceu algumas previsões de votação secreta nas deliberações legislativas que se limitam tão somente a algumas situações específicas, a saber, aprovação de nomes de autoridades para assumir determinados cargos públicos, aprovação da exoneração do Procurador-Geral da República, apreciação dos vetos presidenciais e deliberações que resultem na cassação de parlamentares.

Em relação a aprovação de nomes de autoridades para assumir cargos públicos, a previsão esta contida no Art. 52, inciso III:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

- a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
  - b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
  - c) Governador de Território;
  - d) presidente e diretores do banco central;
  - e) Procurador-Geral da República;
  - f) titulares de outros cargos que a lei determinar;
- [...] (original não grifado)

O inciso IV do Art. 52 é uma extensão do inciso III, pois trata da aprovação da escolha de uma autoridade que exercerá um cargo público, chefes de missão diplomática de caráter permanente. Ressalta-se que neste caso a sessão também deverá ser secreta, conforme previsão:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

[...] (original não grifado)

No Art. 52, inciso XI de forma contrária ao Art. 52, inciso III, alínea e, é permitida a aprovação da exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República, antes do término do mandato, conforme previsão:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

[...] (original não grifado)

Importante destacar que as previsões já destacadas dizem respeito apenas ao Senado Federal, mas que as seguintes previsões estão relacionadas tanto aos Deputados quanto a Senadores.

A perda de mandato de Deputado ou Senador em razão de previsões constitucionais, tais como o decoro parlamentar, conforme previsão do Art. 55, § 2º:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
- V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
- VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

[...] (original não grifado)

O Art. 66, § 4º traz a possibilidade de, em caso de rejeição de projeto de lei através de veto presidencial, ambas as Casas conjuntamente deliberaram secretamente, conforme previsões já contidas em Constituições anteriores:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

[...]

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

[...] (original não grifado)

Essas hipóteses constitucionais tem sido ampliadas através de disposições regimentais, por exemplo na eleição dos presidentes das Casas Legislativas e dos demais integrantes da Mesa Diretora. Estas ampliações ocorrem nos diversos âmbitos legislativos (federal, estadual e municipal), contrárias a devida simetria aos textos constitucionais.

Existem entendimentos de que o fato dos textos constitucionais não abordarem diretamente a possibilidade de outras previsões de votação secreta através de normas infraconstitucionais, tais como os Regimentos Internos das Casas Legislativas, não significa uma simples omissão constitucional, ou seja,

liberdade ao legislador ordinário para decidir. Mas, sim, do chamado silêncio eloqüente, pois não se deve interpretar ampliativamente exceções estabelecidas pela Constituição, ou seja, a Constituição implicitamente proíbe o voto secreto fora das previsões constitucionais, pois quando o voto deve ser secreto a Constituição estipula expressamente.

### **5.3 Fundamento**

Inicialmente, as previsões de votação secreta do Art. 52, incisos III, IV e XI da CF/88, concernentes a aprovação de indicação de autoridades ou exoneração do Procurador Geral da República, são privativas do Senado Federal. Estas indicações são feitas pelo Presidente da República, e por se tratar de atos complexos, dependem da aprovação do Senado Federal, pois o Presidente da República inicialmente indica, e só após aprovação do Senado Federal pode nomear.

Tal previsão tem por finalidade estabelecer uma independência e harmonia entre os dois poderes, um equilíbrio em favor da democracia; assim estas normas funcionam como um sistema de freios e contrapesos entre o Executivo e o Legislativo, responsáveis respectivamente pela administração e fiscalização do Estado.

Nestes casos, a previsão constitucional de voto secreto dos parlamentares tem por finalidade protegê-los da exposição ao Poder Executivo, poder este que durante a história brasileira fez o Poder Legislativo muitas vezes sucumbir em razão do autoritarismo, e hoje, o Executivo tem um poder de barganha em relação ao Legislativo, por ter em suas mãos a maior fatia do orçamento do Estado.

O mesmo se diz em relação a previsão do Art. 66, § 4º da CF/88, ou seja, a apreciação por parte do Congresso Nacional do veto presidencial através do voto secreto, e ainda com mais ênfase, pois a identificação individual da votação dos parlamentares poderia permitir que o Executivo corrompe-se ou pressiona-se os

parlamentares à votarem conforme seu interesse, ou ainda, o próprio oferecimento espúrio por parte dos parlamentares ao Executivo, pois a votação aberta facilitaria o controle, desatendendo assim aos interesses daqueles que os elegeram.

Em relação ao Art. 53, § 3º e Art. 55, § 2º estão relacionados respectivamente com a decisão de sustação do andamento de ação contra determinado parlamentar e a perda do mandato parlamentar por parte de Deputados ou Senadores em razão de previsões constitucionais, tais como o decoro parlamentar. Nestes casos a decisão recai sobre a respectiva Casa que permitira a ampla defesa por parte do parlamentar. Aqui, a pressão viria por parte dos seus próprios pares, permitindo a votação secreta a devida isenção do parlamentar.

#### **5.4 Princípio da Publicidade**

Atualmente, no cenário político nacional há parlamentares que defendem a incompatibilidade do voto secreto nas deliberações legislativas com o princípio da publicidade. Pois, o princípio da publicidade impõe transparência aos atos da Administração Pública, a fim de que o povo conheça os atos praticados pela Administração e que seja possível o seu controle.

Em relação ao controle sobre a Administração, este se desdobra em poder de autotutela e a apreciação judicial. O poder de autotutela é aquele exercido pela própria Administração a fim de aferir a legalidade do ato, bem como a inoportunidade e inconveniência. Já o Poder Judiciário só pode aferir a legalidade dos atos da Administração, sem adentrar no mérito do ato administrativo, pois tipicamente incumbe apenas a própria Administração, e o Poder Judiciário só atipicamente pode adentrar no mérito dos seus próprios atos administrativos.

É fundamental que a Administração Pública atue com transparência, por tratar-se de interesse público. Bobbio retratava a situação com a seguinte expressão: “O Governo do Poder Público em público” (2002, p. 98). Pois, na democracia o poder emana do povo (Art. 1º, § único, da CF/88). Assim o princípio da publicidade é uma decorrência do regime democrático, eis que a Administração

Pública deve mostrar ao povo o que faz, ficando assegurado o seu cumprimento, observância e controle. Assim, a publicidade não é elemento formativo do ato, e sim, requisito de eficácia e de moralidade do ato.

A regra da publicidade dos atos praticados pela Administração Pública, esta prevista no Art. 37, *caput*, da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:  
[...]

No entanto, a própria Constituição excepciona situações em que a publicidade pode causar danos aos interesses do próprio Estado, bem como aos particulares individualmente ou coletivamente, conforme o Art. 5º, inciso XXXIII, da CF/88:

Art. 5º. [...]  
[...]  
XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;  
[...]

Em relação aos atos processuais, há previsão na CF/88: “Art. 5º, inciso LX. a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”, como também a previsão da não publicidade da identificação na votação do Tribunal do Júri, de forma que o Art. 5º, inciso XXXVIII, alínea b, da CF/88 prevê o sigilo das votações, entre outras.

Portanto, apesar do princípio da publicidade ser a regra, a Constituição excepcionou situações, dentre as quais, a votação secreta nas deliberações legislativas, conforme já demonstrado em tópico próprio. Mas estas previsões são compatíveis com o princípio da publicidade? O estudo do tópico seguinte complementarará este estudo.

## 5.5 Agentes Políticos

Para a aplicabilidade do princípio da publicidade é indispensável observar a importância dos parlamentares dentro da estrutura do Estado. Em sentido amplo os parlamentares são considerados agentes públicos, e em sentido estrito são considerados agentes políticos.

Esta classificação em agentes públicos ficou a cargo da doutrina, e conforme o conceito estabelecido por Di Pietro: “Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta” (2007, p. 476). Assim sendo, os parlamentares estão sujeitos aos princípios constitucionais que regem a administração pública, quais sejam: legalidade, supremacia do interesse público, impessoalidade, publicidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, eficiência, segurança jurídica, presunção de legitimidade e especialidade, entre outros.

Mas, estes princípios devem ser aplicados levando-se em consideração a função que exerce o agente em harmonia com as demais previsões constitucionais específicas, e conforme já mencionado os parlamentares são agentes públicos classificados como agentes políticos de forma unânime pela doutrina, observe o conceito de Mello:

Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado. (2004, p. 229)

Com efeito, por serem ocupantes de cargos estruturais na organização política estatal, compõem os mais altos escalões, não mantêm qualquer subordinação hierárquica e expressam a vontade soberana do Estado, motivo pelo qual são os titulares dos Poderes do Estado. Mantém com o Estado um vínculo político, e seus direitos e deveres decorrem principalmente e diretamente da própria Constituição e subsidiariamente das leis.

E em razão desta importância política é que se dá um tratamento diferenciado aos agentes políticos sobre os demais agentes públicos, atribuindo-lhes prerrogativas específicas ao exercício de suas funções. Ademais, as deliberações legislativas não são funções administrativas, pois em regra incumbem ao Poder Executivo a função de administrar e atipicamente aos demais Poderes.

No entanto, no cenário político nacional há parlamentares que defendem a incompatibilidade do voto secreto nas deliberações legislativas com o princípio da publicidade, o que data vênica é incongruente, pois conforme já mencionado o princípio da publicidade do Art. 37, *caput*, da CF/88 não atinge as deliberações legislativas, pois aqui não se trata de ato administrativo, e sim de uma questão estrutural do Estado.

Agora, o que se pode aferir em sentido muito mais amplo que a própria função administrativa é a estruturação dos Poderes em razão de vivermos em um Estado Democrático de Direito, pois o princípio da publicidade nada mais é que um desdobramento da própria democracia, e a estruturação dos Poderes deve se harmonizar com o regime democrático.

## **5.6 Independência e Imunidades Parlamentares**

Com o surgimento do Estado, muitos dos seus governantes eram considerados representantes divinos e, conseqüentemente, inquestionáveis e infalíveis. Todavia, com a evolução do Estado, surgiu o Estado de Direito, ou seja, as Constituições de diversas sociedades passaram a sujeitar não só as pessoas privadas ao império das leis, como também as pessoas públicas. E a partir deste momento, os representantes do Estado passaram a figurar como sujeitos passivos de ações penais ou civis.

Desta forma corrigiu-se um desequilíbrio histórico em que os representantes do povo tudo podiam, mas ao mesmo tempo cerceou-se a liberdade no exercício parlamentar. Em razão disto foram criadas prerrogativas para o exercício do mandato em razão do interesse público, tais como as imunidades

parlamentares que foram sendo desenvolvidas gradativamente no transcorrer da história, promovendo a independência e o fortalecimento do Poder Legislativo em face dos demais Poderes, consagrando um Estado Democrático de Direito. Conforme afirma Ferreira Filho:

A necessidade de se assegurar ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do mandato inspira-lhe a outorga de certas prerrogativas. Estas são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal, (pois se assim fosse seriam privilégios), mas do interesse público no bom exercício do mandato, do que resulta não serem renunciáveis por aqueles que são por elas escudados. (2003, p. 176)

Pois bem. As imunidades parlamentares são prerrogativas que asseguram aos parlamentares plena liberdade de palavra, no exercício das suas funções, protegendo-os contra excessos por parte dos demais Poderes, com a finalidade de garantir a independência da instituição parlamentar. O Art. 53, da CF/88 restabeleceu as prerrogativas parlamentares, com posteriores alterações promovidas pela EC 35/2001:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º - Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º - Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º - O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º - A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

§ 6º - Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

§ 7º - A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

§ 8º - As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do

recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

É possível distinguir as seguintes prerrogativas:

- a) a inviolabilidade penal (Art. 53, *caput*): também conhecida como imunidade material, exclui a antijuricidade em relação a opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, isentando o parlamentar de qualquer responsabilidade;
- b) a inviolabilidade civil (Art. 53, *caput*): trata-se da mesma prerrogativa anterior, no entanto, voltada à área cível, inovação trazida pela EC 35/2001;
- c) o foro privilegiado (Art. 53, § 1º): na verdade este parágrafo apenas ampliou o foro privilegiado para o período entre a diplomação e a posse dos parlamentares, pois já existia a previsão dos parlamentares serem processados e julgados, criminalmente, pelo Supremo Tribunal Federal (Art. 102, inciso I, alínea b, da CF/88);
- d) a imunidade à prisão (Art. 53, § 2º): após a expedição do diploma, os parlamentares não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, e, neste caso, o auto de prisão será apreciado pelo Plenário da respectiva Casa a que pertencer o parlamentar, no prazo de vinte quatro horas, que, pela maioria absoluta, decidirá sobre a manutenção ou não da prisão. Antes da EC 35/2001 a decisão aqui era através da votação secreta. Tal alteração foi benéfica segundo Kuranaka:

Com a alteração, obtém-se maior transparência do processo de votação, redundando em maior responsabilização do congressista por seus atos, pelo eleitorado e pela opinião pública, evitando-se a prática do corporativismo tão contrário à finalidade do instituto. (2002, p. 183)

- e) a sustação de processo criminal (Art. 53, §§ 3º, 4º e 5º): também conhecida por imunidade formal, poderá ocorrer se após a diplomação o parlamentar vir a cometer crime, e a pedido de partido político representado na respectiva Casa a que pertencer, no prazo de quarenta e cinco dias decidir através do voto da maioria absoluta dos membros desta, sustar o andamento da ação penal, até o término do mandato;

- f) a limitação ao dever de testemunhar (Art. 53, § 6º): está relacionada com as informações obtidas em razão do exercício da função, nem revelar a fonte, trata-se de inovação contida na CF/88;
- g) a isenção do serviço militar (Art. 53, § 7º): a incorporação às Forças Armadas de qualquer parlamentar, ainda que militar e em tempo de guerra, só será possível com a prévia licença da respectiva Casa;
- h) a permanência das imunidades em estado de sítio (Art. 53, § 8º): deve subsistir as imunidades parlamentares durante o estado de sítio, salvo mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, quando incompatíveis com aquele estado, sendo suspensa.

As imunidades parlamentares, previstas no Art. 53, da CF/88 consolidam um tratamento distinto entre o parlamentar e o homem comum. Justifica-se que a finalidade é a proteção da instituição parlamentar, e não do indivíduo em si. Muita discussão existe quanto a possibilidade de serem excessivas as prerrogativas ali elencadas, se estas são prerrogativas ou se converteram em privilégios corporativistas.

Mas, o momento não é oportuno para tal debate, o que se busca neste momento é demonstrar que os parlamentares encontram-se blindados por prerrogativas que permitem o enfrentamento com opositores no exercício da função, para atender os ideais da Nação. Tais prerrogativas protegem o parlamentar contra os demais Poderes, seus pares e da própria população.

Surge portanto o seguinte questionamento: é realmente necessário o parlamentar se esconder atrás do voto secreto, como forma de proteção ao exercício do mandato, conforme as previsões constitucionais já citadas? Importa ressaltar que o voto secreto mitiga os ideais democráticos, pois afasta os representados das decisões de seus representantes.

A EC 35/2001 trouxe um exemplo de alteração do voto secreto para voto aberto, pois antes da Emenda o Art. 53, § 2º previa o voto secreto de seus pares em caso de prisão em flagrante de parlamentar em crime inafiançável, decidindo favoravelmente ou não a respectiva Casa.

E conforme a opinião de Kuranaka, supracitada, isto permitiu uma maior transparência, evitando práticas corporativistas. Ademais, não houve qualquer inviabilidade nos trabalhos do Legislativo em razão de tal alteração, tanto que tal matéria não é atualmente questionada.

## **5.7 Desvio de Finalidade**

Ainda o próprio Kuranaka estabeleceu uma relação entre as imunidades e o desvio de finalidade, ao dizer: “Acerca do tema em questão – imunidades parlamentares –, vale lembrar a tendência do ser humano ao cometimento de abusos, quando se verificar concentração de poderes nas mãos de uma única pessoa ou grupo de pessoas.” (2002, p. 89)

Por tanto, as prerrogativas parlamentares devem ser estabelecidas somente em situações de real necessidade, em função do exercício do mandato. Este equilíbrio é fundamental para que não se promova um desvirtuamento de seus propósitos. No caso específico, o voto secreto nas deliberações legislativas muitas vezes tem sido utilizado para interesses espúrios.

Principalmente, nas previsões de perda de mandato do Art. 55, da CF/88, ou seja, nos casos dos julgamentos em plenário, é comum observar a absolvição de políticos envolvidos em corrupção, como vem acontecendo na Câmara dos Deputados, onde parlamentares que deveriam ter seus mandatos cassados pelo envolvimento no episódio do mensalão escaparam de qualquer punição.

Aliás, isso não vêm acontecendo apenas em Brasília, mas também nas Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, temos como exemplo o ocorrido em Rondônia, onde o plenário da Assembleia inocentou todos os parlamentares acusados pela quebra de decoro em razão do envolvimento no Escândalo das Propinas. Neste caso houve a recomendação da Comissão Especial para a cassação. Ademais, havia provas suficientes, como a gravações de imagens onde

os Deputados solicitavam valores para votarem favoravelmente ao governo determinados projetos.

Tais episódios demonstram que existem falhas nestas previsões constitucionais, devendo as mesmas serem submetidas a urgente reestruturação, adequação, para que se possa exercer um maior controle sobre o Poder Legislativo, controle este que deve ser feito principalmente pela própria população em se tratando de um Estado Democrático de Direito.

## 5.8 Proposta de Emenda Constitucional

Existe atualmente uma Proposta de Emenda Constitucional que altera em específico as previsões sobre o voto secreto nas deliberações legislativas, PEC 349/2001, sob a qual foram apensadas outras PEC. A aludida proposta está tramitando desde 2001 e até o presente momento não foi concluída pelas respectivas Casas Legislativas.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação opinou unanimemente pela admissibilidade da Proposta de Emenda, pois não se vislumbrou qualquer afronta às cláusulas pétreas previstas no § 4º do Art. 60, da CF/88. Ademais, os autores das Propostas apontam que a votação secreta nas deliberações legislativas é incompatível com o princípio da representatividade popular que impõem a transparência dos atos parlamentares, de forma que permita o devido juízo sobre suas condutas e compromissos políticos.

Após algumas Emendas Aglutinativas a PEC 349/2001 encontra-se em fase de votação com o seguinte texto:

Art. 47. ....  
 § 1.º - É vedado o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.  
 § 2.º - O disposto no parágrafo anterior se aplica também às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais.  
 Art. 52. ....  
 III – aprovar previamente, após arguição pública, a escolha de:

.....  
 IV – aprovar previamente, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;  
 .....

XI – aprovar, por maioria absoluta, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;  
 .....

Art. 55. ....

.....  
 § 2.º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.  
 .....

Art. 66. ....

.....  
 § 4.º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.  
 .....

Torna-se fácil observar a intenção de se extinguir todas as previsões constitucionais vigentes de voto secreto nas deliberações legislativas. Outrossim, ficaria expresso a proibição da utilização do voto secreto nas demais Casas Legislativas da Federação.

Na verdade, tal vedação seria dispensável, pois conforme já mencionado não se deveria interpretar de forma ampliativa as exceções estabelecidas pela Constituição, pois a Constituição implicitamente proíbe o voto secreto fora das previsões constitucionais, e as demais Constituições Estaduais devem manter inegável simetria com as previsões da Constituição Federal, o mesmo acontecendo com os Regimentos Internos das Casas Legislativas.

O atual texto do Art. 47 nada menciona sobre a votação secreta: “Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

Mas existem posições dentro da Câmara dos Deputados que entendem por excepcionar em caso de votações das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e Senado Federal, assim se acrescentaria mais um parágrafo ao Art. 47 em relação a proposta anterior, de forma que o Art. 47 teria o seguinte texto:

Art. 47. ....  
§ 1º - É vedado o voto secreto nas deliberações do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.  
§ 2º - É facultado à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, mediante expressa previsão regimental, adotar o voto secreto para eleição de suas respectivas Mesas Diretoras.  
§ 3º - O disposto no parágrafo anterior se aplica também às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais. (original não grifado)

Atualmente, tal tema não desperta interesse político por parte dos parlamentares, assim como houve durante o escândalo do mensalão, onde houve absolvições de parlamentares através do voto secreto; não há cobrança por parte da mídia em geral, e principalmente por parte da população, não se dando a devida importância e conseqüentemente a PEC não se conclui.

## 5.9 Eleições e Reeleição

A eleição é um processo de escolha, realizada por meio de votos, entre candidatos a cargo ou função. Neste caso, em específico, a escolha recai sobre os representantes do Poder Legislativo, e para que estas escolhas sejam legítimas devem-se respeitar todas as normas constitucionais e infraconstitucionais estabelecidas. A eleição para o mesmo tipo de mandato parlamentar pode ocorrer por diversas vezes, desde que não sejam sucessivas. Caso sejam sucessivas, denomina-se reeleição, havendo assim, apenas uma distinção terminológica.

A Constituição brasileira tem por tradição admitir a reeleição para mandatos parlamentares, sejam estes de Senadores, Deputados ou Vereadores. Mas, vedava em relação aos mandatos executivos. Foi através da EC 16/1997 que se rompeu parcialmente com esta tradição, pois a redação do § 5º, do Art. 14, da CF/88 possibilitou a reeleição para o mandato executivo por um único período, distintamente do que ocorre em relação ao mandato parlamentar que poder ocorrer por diversos períodos.

É importante destacar a importância dos eleitores acompanharem o exercício dos mandatos dos parlamentares, pois na escolha de representantes

parlamentares em futuras reeleições, ou eleições, é possível aferir quais de fato representam os anseios da sociedade, evitando-se decisões nas vésperas das eleições, baseadas apenas em campanhas eleitorais muitas vezes apelativas, cheias de promessas vagas e propagandas enganosas.

Caso venha ser aprovada a PEC 349/2001, que extingui o voto secreto nas deliberações legislativas, será possível um maior controle por parte da população das decisões parlamentares, ou seja, da própria representatividade.

### **5.10 Conclusão do Capítulo**

É tradição constitucional brasileira o voto aberto dos parlamentares nas deliberações legislativas, com possíveis exceções de voto secreto, exceções muitas vezes ampliadas pelos Regimentos das respectivas Casas Legislativas. Tal interpretação amplia as previsões constitucionais, dispensando as Emendas Constitucionais de forma contrária às técnicas legislativas.

A atual Constituição brasileira entendeu por necessário a votação secreta apenas em algumas situações, não havendo uma norma constitucional aberta que autorize ampliações infraconstitucionais. Deveras, a Constituição implicitamente proíbe o voto secreto fora das previsões constitucionais.

Tais previsões a princípio tinham por finalidade estabelecer a independência dos parlamentares principalmente em relação ao Poder Executivo, em virtude da própria história brasileira apontar uma fragilidade do Legislativo frente ao autoritarismo. Mas, atualmente, os parlamentares encontram-se em um outro momento histórico; hoje, as instituições brasileiras são muito mais sólidas, e os parlamentares encontram-se muito mais protegidos, através de prerrogativas que permitem o exercício da função, sem precisar temer qualquer tipo de represaria.

No atual Estado Democrático de Direito há parlamentares que defendem a incompatibilidade do voto secreto nas deliberações legislativas com o princípio da publicidade, mas na verdade o princípio da publicidade está relacionado com a Administração Pública, e as deliberações legislativas estão relacionadas a

questões estruturais do Estado. Assim, a incompatibilidade pode existir em relação ao próprio princípio democrático.

A votação secreta só deve ser estabelecida se houver necessidade, porque a votação secreta mitiga a representatividade do mandato parlamentar, e muitas vezes pode ser utilizado para atender interesses particulares, principalmente nas previsões de perda de mandato do Art. 55, da CF/88, onde é comum observar a absolvição de parlamentares corruptos, mesmo havendo provas suficientes.

A PEC 349/2001 tem por finalidade extinguir as previsões constitucionais de voto secreto por entender desnecessárias e até mesmo abusivas, assim como ocorreu com a previsão que existia em relação ao Art. 53, § 2º, extinta pela EC 35/2001, onde a votação tornou-se aberta. Tal alteração não trouxe qualquer problema ao exercício do mandato legislativo. Apenas, permitiu uma maior transparência para se evitar práticas corporativistas.

A eleição e a reeleição são mecanismos de escolha de representantes, no caso em tela dos parlamentares, e ao mesmo tempo uma forma de controle sobre o Poder Legislativo, pois aumenta a aproximação entre mandante e mandatário, potencializando a representatividade.

E a PEC 349/2001 rompe com as cortinas até então expostas da votação secreta aumentando o controle por parte da população das decisões dos parlamentares, ou seja, da própria representatividade.

## 6 CONCLUSÃO

Inegavelmente a democracia é a melhor forma de governo existente. Os países democráticos obtém os melhores resultados em relação a qualidade de vida de suas populações. No entanto, há que se reconhecer nunca ter existido uma forma de democracia plena, mesmo a democracia direta exercitada pelos gregos.

As Nações estão em constante evolução, motivo pelo qual as formas de democracias também devem evoluir e adaptar-se as peculiaridades do Estado moderno.

O Brasil adota a democracia semidireta; no entanto, a maior parte das decisões do Estado são realizadas de forma indireta, através de mandatários eleitos periodicamente para o exercício das funções executivas ou legislativas.

A tripartição dos Poderes é utilizada para a estruturação de um Estado Democrático de Direito, onde a divisão destes obsta a concentração de funções distintas nas mãos das mesmas pessoas, evitando-se o absolutismo dos governantes e promovendo o melhor funcionamento do Estado, sendo estes Poderes exercidos de forma harmônica e independente (Art. 2º, da CF/88).

Inicialmente o Poder Legislativo surgiu como forma de permitir a representação popular no governo extinguindo o poder absoluto dos monarcas, o que fez com que o Poder Legislativo originariamente tivesse maior proximidade com o povo, sendo formalmente o mais representativo, pois possui um número maior de representantes.

O mandato político representativo foi o meio utilizado para viabilizar o exercício da democracia nos Estados modernos, no entanto, suas características nem sempre correspondem aos ideais da democracia, desvirtuando sua finalidade precípua, o que mitiga o ideal democrático.

Faz-se indispensável criar mecanismos de aperfeiçoamento da democracia indireta, mecanismos estes que fortaleçam a representatividade, estreitando a relação entre mandante e mandatário. A extinção da votação em

secreto nas deliberações legislativas amplia esta representatividade, pois permite uma maior fiscalização por parte da sociedade das decisões de seus representantes.

O Brasil tem como tradição constitucional o voto aberto dos parlamentares nas deliberações legislativas, excepcionando as próprias previsões constitucionais de votação em secreto, exceções estas que muitas vezes são ampliadas pelos Regimentos das respectivas Casas Legislativas. Mas, tais ampliações deveriam ser consideradas inconstitucionais.

Inicialmente, estas previsões de votação em secreto tinham por finalidade estabelecer a independência dos parlamentares principalmente em relação ao Poder Executivo, em virtude da própria história brasileira apontar uma fragilidade do Legislativo frente aos golpes de Estado.

Mas, atualmente, as instituições brasileiras estão muito mais sólidas, e os parlamentares encontram-se muito mais protegidos, através de prerrogativas que permitem o exercício de suas funções com total autonomia.

Por isso, surgiu a PEC 349/2001, que tem a finalidade de extinguir as previsões constitucionais de voto secreto por entender desnecessárias e até mesmo abusivas. Regra semelhante já existiu quando vigente o Art. 53, § 2º, sendo extinta pela EC 35/2001, onde a votação tornou-se aberta. Tal alteração não trouxe qualquer prejuízo ao exercício do mandato parlamentar, permitindo apenas uma maior transparência para se evitar práticas corporativistas.

Não é segredo que alguns parlamentares são contrários as alterações propostas pela PEC 349/2001, pois entendem que o voto secreto protege os parlamentares de qualquer pressão, permitindo uma atuação de acordo com suas consciências. Todavia, deve-se entender que a exposição pública as pressões é inerente a função parlamentar. Pois, até mesmo o Poder Judiciário, neutro, isento, soberano em suas decisões, nos termos do Art. 93, incisos IX e X da CF/88, está sujeito às regras da publicidade de todas as decisões de seus julgamentos e suas motivações, muitas vezes, mesmo quando os Magistrados são ameaçados por criminosos. Quanto mais o Poder Legislativo, onde repousa a representatividade do Estado Democrático de Direito.

Fator mais importante é a representatividade exercida através das pressões populares que se refletem nas reeleições, pois como visto uma das

características do mandato parlamentar é ser “livre”, isto implica em dizer que: o parlamentar após a eleição tem total autonomia para decidir segundo sua consciência, independente da concordância do eleitorado, restando ao povo no final do mandato rejeitá-lo em futuras reeleições, e se até isto não for possível estaremos nos conformando com a existência de fato de uma democracia cega. Pois, de nada adianta nomear um representante se não se pode saber de que forma está decidindo, através do mandato outorgado.

Em relação a pressão exercida pelo Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, em razão do atual desequilíbrio de poder que favorece o Executivo, mesmo assim, não impede que o parlamentar exerça seu mandato com independência, liberdade de consciência e respeito aos que o elegeram, pois atualmente estão vigentes diversas prerrogativas constitucionais em função da atividade parlamentar que para muitos são consideradas até excessivas.

No caso específico do voto secreto em relação ao veto presidencial, não há uma congruência, pois antes do veto já houveram votações em aberto nas Casas Legislativas, e quando o Executivo está interessado mobiliza sua base aliada para a aprovação de determinado projeto nas respectivas Casas, portanto já houve a exposição do parlamentar frente ao Executivo.

Assim, todas as justificativas utilizadas para defender o voto secreto no veto, caberiam também nas votações iniciais dos projetos, pois ou se entende que sempre há exposição por parte do parlamentar, ou não há exposição, mesmo por ocasião da reapreciação do veto.

Na verdade, a votação em secreto do veto apenas permite que os parlamentares tenham posturas distintas diante da população, ou seja, inicialmente na primeira votação diante da mídia defendem o interesse da população, e outra através do voto secreto, possibilita-se um voto que atenda interesses particulares, de determinados grupos e ou do próprio Executivo, sem poderem ser identificados individualmente.

O desequilíbrio de poderes existente entre o Legislativo e Executivo deve ser resolvido através de reformas políticas estruturais, pois ainda que o voto secreto resolva este problema, tratar-se-á de medida paliativa que não elimina a causa, apenas ameniza momentaneamente as conseqüências desta situação,

porque não enfrenta diretamente a causa, que é o fortalecimento do Executivo frente ao Legislativo.

Deveras, houve momentos da história recente em que o Poder Legislativo foi alvo de muitos golpes, e por isso com a redemocratização houve uma tendência constitucional de fortalecê-lo, mas o excesso provoca distorções na própria democracia, ou seja, não adianta proteger excessivamente os parlamentares e enfraquecer o vínculo da representatividade, caso contrário haverá apenas uma transferência de problemas que recairá sobre o povo, em tese detentor do poder no Estado Democrático de Direto; o importante é que a democracia seja exercida substancialmente e não apenas formalmente.

A extinção do voto secreto nas deliberações legislativas com certeza contribuirá para o exercício de uma democracia substancial, ademais, o voto secreto, nestes casos, muitas vezes favorece a infidelidade e a corrupção, no entanto, há a necessidade de muitas outras reformas políticas em busca do ideal democrático.

## BIBLIOGRAFIA

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 93 de 1970. **Regime interno do Senado Federal**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17 de 1989. **Regime interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Proposta de emenda constitucional nº 349 de 2001**. Da nova redação ao Art. 47, aos incisos III, IV e XI do Art 52, § 2º do Art. 55 e § 4º do Art. 66 da Constituição Federal, alterando e inserindo textos.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almeida, 1997.

CALDEIRA, Alejandro Serrano. **Razão, direito e poder**. Porto Alegre: Novo Hamburgo, 2005.

CALIMAN, Auro Augusto. **Mandato parlamentar**, São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

\_\_\_\_\_. **A Democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Do processo legislativo**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Teoria geral do Estado e ciência política**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Processo legislativo**. 2 ed. Niterói: Impetus, 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Limitação dos mandatos legislativos**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SPROESSER, Andyara Klopstock. **Direito parlamentar – processo legislativo**. São Paulo: ALESP/SGP, 2000.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.